RICHARD J. STILLMAN II

EDISI REVISI

ADMINISTRASI NEGARA

KONSEP DAN KASUS



Disadur oleh:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

TRUSSMEDIA GRAFIKA


UNIVERSITAS ISLAM INDRAGIRI
جامعة إيندراكيري الإسلامية
UNISI
ILMU KARYA ABDI

ADMINISTRASI NEGARA

Konsep dan Kasus

EDISI REVISI

RICHARD J. STILLMAN II

ADMINISTRASI NEGARA
Konsep dan Kasus

EDISI REVISI

Disadur oleh:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.



ADMINISTRASI NEGARA
Konsep dan Kasus

Disadur dari buku berjudul:
Public Administration; Concepts and Cases

Penulis:
Richard J. Stillman II

Penyadur:
Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

Editor/ Penyunting:
Minan Nuri Rohman

Cover & Layout:
st. Navisah

Penerbit:
Trussmedia Grafika
Jl. Gunungan, Karang, RT.03, No.18
Singosaren, Banguntapan, Bantul
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 08 222 923 86 89/ WA: 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Edisi Revisi, Januari 2020
viii + 176 ; 14 x 21 cm
ISBN: 978-602-0992-30-3

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahi rabbil 'alamin, puji syukur kami haturkan ke hadirat Allah SWT yang telah menganugerahkan kesehatan dan kenikmatan sehingga penulis dapat senantiasa beraktivitas tanpa kurang suatu apapun. Shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, beserta sahabat dan keluarganya.

Buku *"Administrasi Negara; Konsep dan Kasus"* ini kami sadur dari buku berjudul *"Public Administration; Concepts and Cases "* karangan Richard J Stillman II.

Buku ini dimaksudkan untuk dapat menjadi bahan bacaan dan referensi, baik untuk kalangan akademisi, praktisi, mahasiswa serta umum. Penulis yakin, siapapun yang akan membaca buku ini akan dengan mudah memahaminya. Tidak semua Bab kami sadur, namun hanya bab-bab yang kami anggap penting untuk diketahui dan dipelajari bersama.

Kami sampaikan banyak terimakasih kepada *stakeholders* yang telah ikhlas meluangkan ruang dan waktu serta dorangan kepada penulis dalam menyelesaikan saduran buku ini hingga selesai.

Kepada Allah SWT secara khusus penulis mengharapkan rahmat dan ridho-Nya semoga penulis lebih produktif dan konsisten dalam berkarya dengan menuangkan pemikiran dan gagasan dalam sebuah buku dengan harapan semoga bermanfaat kepada masyarakat luas. Amin.

Pekanbaru, 04 Januari 2020

PENULIS

DAFTAR ISI

BAB I

STRUKTUR FORMAL : KONSEP BIROKRASI



Dalam sebuah kondisi normal, posisi kekuatan suatu birokrasi yang telah berkembang mapan akan selalu tinggi, seorang penguasa politik akan menemukan dirinya dalam posisi sebagai seorang amatir yang berdiri berhadapan dengan seorang expert…

A. PENDAHULUAN

Bagi kebanyakan orang Amerika, birokrasi merupakan sebuah kata yang dipertentangkan. Banyak hal yang tidak disukai dari birokrasi, jabatan-jabatan tertentu para birokrat ditempatkan pada penghargaan yang rendah. Keduanya ditujukan terhadap kritik-krtik berkelanjutan dalam pers dan dikecam secara teratur oleh para orator politis kotak sabun serta masyarakat pada umumnya. Inefisiensi, red, tape, kebodahan ketertutupan, kecongkakan, keagresifan, dan mementingkan diri sendiri hanyalah beberapa kata-kata tuduhan secara emosional digunakan untuk mengecam para birokrat.

Mungkin saja ada benarnya bagi sudut pandang kita terhadap birokrat. Kita bisa pula membenarkannya dalam mengungkapkan rasa bencinya dengan kerap kali dijumpainya aspek-aspek yang menjengkelkan dari birokrasi hampir setiap hari kita mungkin malah pernah mengalami sesuatu yang mengharukan dalam prosesnya. Namun demikian, pandangan yang kurang sabar yang bisa dipahami ini hendaknya jangan sampai mengurangi keinginan kita untuk mengkaji kepentingan dalam arti pokok dari fenomena birokrasi.

Dari sudut pandang literatur ilmu sosial dan administrasi negara secara umum, birokrasi jauh berarti daripada karakteristik-karakteristik sebuah organisasi modern. Arti yang sesungguhnya dalam literatur administasi menunjukkan secara umum, elemen-elemen struktur formal tipe organisasi manusia, khususnya organisasi pemerintahan. Dalam artian ini, birokrasi memiliki nilai-nilai yang bagus maupun yang buruk; ini merupakan sebuah istilah yang netral dari pada suatu hal yang menunjuk pada halnya ciri-ciri negatif organisasi. Ini merupakan lensa dimana kita bisa memandang dengan tidak memihak apa yang telah Carl Friedrich dengan tepat menyebutnya sebagai "inti pemerintahan modern".

Seorang ilmuan sosial Jerman, Max Weber (1864-1920), secara umum diakui telah mengembangkan formaulasi karakteristik birokrasi secara sangat menyeluruh. Weber tidak hanya memelopori ide-ide tentang birokrasi, namun mencakup suatu spektrum menyeluruh mengenai pemikiran sejarah, politik, ekonomi dan sosial.

Sebagaimana Reinhard Bendix menghormatinya '*sebagai seseorang renaissance yang telah meletakan semua nilai*

kemanusiaan pada bidang kewenangannya'. Dalam kajiannya tentang agama Hindu, teologi perjanjian lama, penelitian Romawi kuno, politik Junker, perusahaan-perusahaan perdagangan abad pertengahan dan dinas sipil Cina, ia berupaya menganalisis secara objektif hakekat lembaga-lembaga kemanusiaan dan untuk menunjukkan bagaimana ide-idenya berkaitan dengan evolusi politik, ekonomi dan sistem-sistem sosial. Salah satu dari pekerjaannya yang terbaik, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism,* menimbulkan keterkaitan intelektual kritis antara bangkitnya ajaran Protestan dengan kapitalisme pada abad keenambelas dan ketujuh belas. Dia secara tetap menekankan jawaban-jawaban terhadap begitu banyak permasalahan kompleks. Apakah yang saling mempengaruhi antara gagasan-gagasan dan kelembagaan? Apakan yang membedakan budaya Barat dengan ide-idenya? Mengapa masyarakat memiliki kekhasan yang berkembang dengan cara demikian?

Di sini kita tak mungkin meringkas begitu banyak ide yang diformulasikan oleh pemikiran jernih Max Weber, namun kita bisa meneliti beberapa aspek pemikirannya yang menunjukkan secara langsung terhadap konsepsi birokrasinya. Weber percaya bahwa peradaban tumbuh dari primitif dan mistik menuju kerasional dan kompleks. Ia berpikir bahwa sifat-sifat manusia berkembang secara lambat dari agama-agama dan mitologi-mitologi primitif menuju ke suatu perkembangan teoritis dan kecanggihan teknis. Evolusi dunia merupakan jalan satu arah menurut pandangan abad kesembilan belas Weber: Ia memvisualisasi demistifikasi progresif umat manusia dan ide-ide kemanusiaan mengenai lingkungan sekelilingnya.

Dengan memperhatikan pandangan-pandangan maju demistifikasinya, Weber memaparkan tiga (3) 'tipe ideal' wewenang yang menjelaskan mengapa individu-individu sepanjang sejarahnya telah patuh terhadap aturan-aturan yang ada. Salah satu yang paling awal, wewenang tradisional masyarakat primitif, didasarkan kepada keyakinan yang ada terhadap kesucian tradisi. Karena sebuah keluarga penguasa telah selalu mengatur, masyarakat menuntutnya untuk selalu adil dan benar dan mematuhinya. Waktu, presiden dan tradisi memberi para penguasa pembenaran bagi mata yang dikuasinya.

Tipe ideal wewenang kedua, sesuai dengan Weber, adalah wewenang karismatik yang didasarkan pada kualitas-kualitas personal dan daya tarik pimpinan. Figur karismatik merupakan seorang yang telah terpilih dengan sendirinya yang minimbulkan kepercayaan yang luar biasa, hampir memenuhi kualifikasi sebagai manusia super. Para pemimpin militer, pimpinan pasukan, pemimpin-pemimpin partai yang populer dan para pemuka agama merupakan contoh-contoh individu yang memiliki keteguhan heroik maupun keajaiban yang membuat pengikutnya tertarik.

Weber mempostulasikan tipe ideal wewenang ketiga, yaitu sebagai dasar perbedaan modern, yakni wewenang legal-rasional. Ini didasarkan pada suatu keyakinan terhadap legitimasi pola aturan-aturan normatif dan hak-haknya yang diakui bagi wewenang di bawah aturan-aturan demikian untuk menyampaikan perintah-perintah. Kepatuhan yang dimiliki bagi seperangkat aturan-aturan personal. Wewenang legal-

rasional mengesahkan kekuasaan di kantor lebih dari sekadar pribadi yang memiliki kantor itu. Dengan demikian, siapapun dapat berkuasa sepanjang dia memenuhi aturan-aturan.

Tipe ketiga wewenang ini membentuk dasar-dasar konsep Weber tentang birokrasi. Sesuai dengan gagasan Weber , bahwa birokrasi merupakan cara normal dimana legal-rasional muncul pada kelembagaan; ia memegang suatu peran sentra di dalam mengendalikan masyarakat modern. Weber mengatakan bahwa ia superior terhadap berbagai bentuk presisi, stabilitas, kepatuhan disiplin tersebut, dan keter-andalan-nya. Dengan demikian, memungkinkan suatu derajat tinggi kemampuan mengkalkulasi hasil-hasil secara khusus terhadapa pimpinan organisasinya dan tindakan-tindakannya yang berkaitan. Ini pada akhirnya superior dalam efisiensi operasional dan secara resmi mampu mengaplikasikan pada berbagi macam tugas administrasif. Bagi Weber, birokrasi merupakan sesuatu yang sangat pokok bagi pelestarian peradaban masyarakat modern. Dalam pandanganya, betapapun banyaknya orang, mungkin mengeluhkan kejahatan birokrasi, hal itu akan menjadi sesuatu ilusi yang bersifat sementara, bahwa pekerjaan administratif yang berkesinambungan dapat dilakukan dalam berbagai bidang kecuali dengan bantuan para pegawai yang bekerja di kantor-kantor.

Banyak analisis Weber tentang birokrasi berkaitan dengan perkembangan sejarahnya. Sesuai dengan Weber, birokrasi modern di dunia Barat berkembang pada abad-abad pertengahan ketika dominasi raja tumbuh dan membutuhkan badan-badan kepegawaian untuk mengawasi mereka. Di

luar ketentuan yang ada para raja memikirkan teknik-teknik administratif rasional untuk memperluas wewenangnya, sering kali meminjam ide-ide dari gereja, yang wilayahnya pada saat itu meliputi sebagian besar Eropa. Wilayah yang tepat bagi birokratisasi administrasi, tulis Weber, selalu memiliki perkembangan tugas-tugas administratif. Birokrasi tumbuh karena masyarakat perlu melakukan berbagai hal untuk membangun jalan, mendidik murid, menarik pajak, melakukan peperangan, dan untuk mencapai keadilan. Pekerjaan dibagi dan dispesialisasikan guna mencapai tujuan-tujuan suatu masyarakat.

Weber mengidentifikasi pula ekonomi monied (uang) sebagai suatu unsur penting bagi perkembangan birokrasi. Birokrasi sebagai suatu struktur permanen dirajut dari asumsi awal pendapatan tetap untuk pengaturan sebuah perpajakan yang mapan merupakan pra kondisi bagi keberadaan administrasi birokrasi permanen. Faktor-faktor budaya lain yang memberikan sumbangan bagi kebangkitan birokrasi-birokrasi yang sangat terstruktur adalah pertumbuhan pendidikan, pengembangan agama-agama yang lebih tinggi (langit) dan berkembanganya ilmu pengetahuan serta rasional.

Weber mencantumkan secara terperinci elemen-elemen utama struktur formal birokrasi. Tiga dari perangkat terpenting dalam konsep birokrasinya adalah pembagian pekerjaan, tata hirarkis dan aturan-aturan impersonal (umum) mendasari berbagai fungsi birokrasi. ***Pertama,*** spesialisasi pekerjaan, diartikan bahwa semua pekerjaan dalam sebuah birokrasi secara rasional dibagi ke dalam unit-unit yang dapat dilakukan oleh individu atau sekelompok individu yang kompeten

untuk melakukan tugas-tugas tersebut. Lain halnya dengan aturan-aturan tradisional, para pekerja tidak memiliki tugas-tugas tersendiri dalam birokrasi namun memegang jabatan-jabatan yang didasarkan pada kemampuan-kemampuannya untuk melakukan pekerjaan yang ditugaskannya. ***Kedua,*** tata hirarkis birokrasi memisahakan para atasan dengan bawahan; dengan dasar hirarkis ini, penggajian untuk pekerjaan dibagi, pengakuan terhadap wewenang, pemberian hak-hak istimewa dan promosi-promosi diberikan.

Pada akhirnya aturan-aturan umum ini membentuk tubuh dunia birokrasi. Para birokrat, sesuai dengan pendapat Weber, tidaklah bebas bersikap sebagaimana mengikuti keinginannya karena pilihan-pilihan tersebut dibatasi oleh pola-pola tingkah laku yang telah disepakati oleh aturan-aturan birokratis menjalankan kontrol sistematis kepada bawahan oleh atasan, dengan demikian membatasi peluang-peluang bagi kesewenangan-wenangan dan sikap pilih bulu.

Weber berteori bahwa satu-satunya cara bagi sebuah masyarakat modern agar berjalan efektif adalah dengan mengorganisir; para ahli terlatih, para spesialis fungsional dalam birokrasi. Meskipun Max Weber memandang birokrasi sebagai sesuatu yang tetap dan harus ada dalam dunia modern, ia ditakuti oleh apa yang ia yakini sebagai suatu kecenderungan yang tak dapat diubah terhadap hilangnya kebebasan dan martabat manusia :

Adalah mengerikan untuk berfikir bahwa pada suatu hari dunia yang kosong namun terisi dengan tenaga penggerak, orang-orang kecil yang berpegang teguh pada pekerjaannya

dan bekerja begitu kerasnya untuk meraih sesuatu yang lebih besar, kondisi berbagai permasalahan yang ada, sekali lagi dilihat sebagai dalam, menunjukan suatu peningkatan keterlibatan dalam semangat sistem administratif kita pada saat ini, khususnya terhadap keturunan-keturunannya, para pelajar. Semangat birokrasi ini adalah cukup untuk mendidikkan seseorang merasa berputus asa.

Dan meskipun ia berputus asa terhadap kecenderungan yang semakin meningkat menuju birokratisasi dalam dunia modern, Weber juga memperhatikan pemerataan atau efek demokratisasi birokrasi dan masyarakat.

Sebagaimana Rienhard Bendix tuliskan mengenai gagasan Weber : *perkembangan birokrasi benar-benar menghilangkan hak-hak istimewa para orang kaya* (plutokratik, pengalihan, pengangguran, administrasi apokasional oleh orang-orang terkemuka dengan dibayar, administrasi full-time oleh para profesional, tanpa menghiraukan kedudukan ekonomi maupun sosialnya wewenang dilakukan sesuai dengan aturan-aturan, dan setiap orang yang tunduk terhadap wewenang tersebut secara legal sama).

Lebih dari lima puluh tahun yang silam sisa elemen-elemen tertentu dalam konsepsi Max Weber tentang birokrasi telah diisi dengan perdebatan akademis yang berulang dan kritik-kritik para sarjana. Namun demikian, pokok formulasi klasiknya secara umum diterima sebagai sesuatu yang benar dan signifikan. Bagi mahasiswa administrasi negara konsepnya membentuk satu dari blok-blok bangunan intelektual utama dalam pemahaman kita terhadap struktur kelembagaan formal administrasi negara.

Pada saat anda membaca pilihan-pilihan ini, masuklah pertanyaan berikut dalam kegiatan :

1. Dimanakah anda dapat melihat bukti konsep birokrasi Weber dalam organisasi-organisasi yang telah dikenal?
2. Dalam kaitanya dengan apakah karakterisasi birokrasi Weber sebagai suatu tipe ideal teoritis kehilangan ciri-cirinya di dalam memaparkan realitas praktis? Dalam hal apakah ia mengenai sasaran?
3. Bagaimana model birokrasi Weber relevan terhadap kasus-kasus sebelumnya, The Blast in Centralia No. 5?

Berdasarkan pada kasus tersebut demikian pula pengamatan anda sendiri, dapatkah anda memaparkan segi-segi negatif dan positif birokrasi modern.

B. BIROKRASI

1. Sifat-Sifat Birokrasi

Fungsi-fungsi administrasi modern secara spesifik adalah sebagai berikut:

I. Ada prinsip tetap dan bidang-bidang yurisdiksional resmi, yang biasanya diatur dalam undang-undang, yakni oleh hukum atau aturan-aturan administratif.

    1. Kegiatan-kegiatan reguler diperlukan untuk maksud-maksud struktur yang diatur secara birokratis didistribusikan dalam suatu cara yang tetap sebagai tugas-tugas resmi.

2. Wewenang untuk komando diperlukan bagi pelaksanaan tugas-tugas ini didistribusikan dalam suatu aturan yang berkaitan dengan alat-alat pemaksa, fisik, kekuatan ghaib atau sebaliknya, yang mungkin ditempatkan pada pembagian jabatan.
3. Ketentuan metodik dibuat untuk penyelesaian reguler dan berlanjut dari tugas-tugas ini dan untuk pelaksanaan hak-hak yang bersangkutan; hanyalah mereka yang mempunyai kualifikasi-kualifikasi yang biasanya diatur untuk membantu mereka yang dipekerjakan.

Dalam hal pemerintahan publik dan berdasarkan hukum ketiga elemen ini merupakan wewenang birokratis. Birokrasi, dengan demikian dipahami, sepenuhnya dikembangkan dalam masyarakat eklesi-astikal (gerejani) dan politik hanya dalam negara modern, dan pada ekonomi swasta, hanya dalam lembaga-lembaga kapitalisme yang sudah maju. Wewenang resmi tetap dan publik, dengan yurisdiksi yang pasti, adalah bukan aturan historis namun lebih merupakan suatu pengecualian. Hal ini pun struktur politik yang luas seperti halnya pada Asia kuno, kerajaan Mongolia dan Jerman mengenai penaklukan, atau banyak struktur feodal suatu negara. Dari semua kasus ini, penguasa melakukan langkah-langkah terpenting melalui wakil-wakil pribadinya, rekan-rekan satu meja, maupun penasehat-penasehat hukum. Wewenang dan komisi-komisi mereka secara tepat tidak tak terbatas dan secara temporer timbul pada setiap kasus.

II. Prinsip-prinsip hirarki jabatan dan tingkat wewenang berjenjang berarti merupakan suatu sistem atasan dan bawahan yang diatur secara sungguh-sungguh dimana ada suatu pengawasan para penasehat yang lebih bawah oleh yang lebih atas. Sistem demikian menawarkan yang diperintah kemungkinan menarik keputusan pegawai yang bawah terhadap wewenangnya yang lebih atas, dalam suatu cara yang diatur dengan pasti. Dengan perkembangan penuh suatu tipe birokrasi, hirarkis ditemukan dalam semua struktur birokrasi : pada struktur gerejani dan negara demikian pula dalam semua struktur organisasi partai dan perusahan swata yang besar. Adalah tidak masalah untuk sifat birokrasi apakah wewenangnya disebut swasta maupun publik.

    Ketika prinsip kompetensi yurisdiksional sepenuhnya dilakukan, sub ordinasi hirarkis setidaknya dalam jabatan publik bukan hirarki bahwa wewenang atasan dengan mudah diperlakukan untuk mengambil alih urusan bawahan. Tentunya, bertentangan dengan aturan. Sekali diperlakukan dan memenuhi tugas-tugasnya, suatu jabatan cenderung untuk meneruskan eksistensinya dan dilakukan oleh pemegang jabatan lainnya.

III. Manajemen perkantoran modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (file), yang dipertahankan keasliannya maupun bentuk draf. Oleh karena itu ada seorang staf, pejabat-pejabat dan seorang ahli menulis dalam semua jenis. Dewan para pejabat secara aktif digunakan disuatu kantor publik, bersama-sama dengan perlengkapan penting masing-masing melaksanakan dan

file-file, membuat sebuat biro. Dalam perusahaan swasta, biro kerapkali disebut kantor.

Pada prinsipnya, organisasi dinas sipil memisahkan biro dari domisili pribadi pegawai, dan pada umumnya birokrasi memisahkan aktivitas pegawai sebagai suatu hal yang berbeda dengan bidang hidup pribadi. Perlengkapan dan kekayaan publik dipisahkan dari kekayaan pribadi para pegawai. Kondisi demikian ada dimanapun sebagai suatu produk dari sebuah pengembangan yang lama. Pada saat ini akan ditemukan secara publik maupun perusahaan-perusahaan swasta; dalam perusahaan swasta. Prinsip diperluas bahkan hingga kewirausahawan terkemuka. Pada prinsipnya seorang pejabat eksekutif terpisah dari rumah tangganya, bisnis dari urusan-urusan pribadi, aset bisnis dari keberuntungan pribadi. Semakin konsisten tipe manajemen bisnis modern telah diperlukan semakin banyak kasus permisahan-pemisahan seperti itu. Permulaan dari proses ini ditemukan dengan jelas pada abad-abad pertengahan.

Ini merupakan berkhasan wirausahawan modern dimana ia mengurus dirinya sebagai seorang pegawai pertama perusahaannya, dengan cara yang sama dimana penguasa negara birokratis modern secara spesifik menganggap dirinya sebagai pembantu pertama negara tersebut. Ide bahwa aktivitas biro suatu negara secara intrinstik berbeda dalam karakter dari manajemen kantor ekonomi swasta merupakan gagasan Eropa kontinental, sebaliknya sepenuhnya asing bagi cara Amerika.

IV. Manajemen perkantoran, setidaknya semua manajemen perkantoran yang telah terspesialisasi dan manajemen seperti itu jelas-jelas modern biasanya memasyarakatkan kecermatan dan pelatihan ahli. Ini secara meningkat dilakukan bagi eksekutif modern dan para pegawai perusahaan swasta, dengan cara yang sama ia digubahkan oleh pejabat negara.

V. Ketika suatu kantor sepenuhnya dikembangkan, kegiatan pejabat menuntut kapasitas kerja penuh para pegawai, tanpa mempertimbangkan fakta bahwa waktu wajibnya di biro mungkin benar-benar tidak dibatasi. Dalam kasus biasa ini hanyalah produk dari suatu pengembangan yang lama, baik itu kantor swasta maupun publik. Sebelumnya, dalam berbagai kasus kondisi urusan-urusan yang normal adalah terbalik : urusan jabatan dilakukan sebagai aktivitas kedua.

VI. Manajemen perkantoran mengikuti aturan-aturan umum yang kurang lebih tetap, kurang lebih lengkap dan yang bisa dipelajari. Pengetahuan mengenai aturan-aturan ini mewakili suatu pelatihan teknis khusus yang dimiliki oleh para pegawai. Hal ini melibatkan yurisprudensi, atau manajemen administratif maupun bisnis.

Pengurangan manajemen perkantoran modern untuk mengaturnya berkaitan erat dengan hakekat yang dimilikinya. Teori administrasi negara modern, sebagai contoh, mengasumsikan bahwa wewenang untuk mengatur masalah-masalah melalui perintah-perintah yang diberikan terhadap setiap kasus, namun hanya

mengatur permasalahan secara abstrak. Ini berada pada pertentangan ekstrim untuk pengatur berbagai hubungan melalui hak-hak istimewa individu dan pemberian upeti, yang benar-benar dominan pada sistem patrimonial, setiknya sepanjang hubungan-hubungan ini tidak diatur oleh tradisi suci.

2. Posisi para Pegawai

Semua hasil berikut ini untuk posisi eksternal dan internal para pegawai :

I. Pemegang jabatan merupakan sebuah lapangan kerja. Hal ini ditunjukkan, ***pertama,*** pada persyaratan kursus pelatihan yang benar-benar ditentukan, dimana tuntutan-tuntutan kapasitas menyeluruh untuk bekerja dalam kurun waktu yang lama, dan dalam pengujian-pengujian yang secara umum telah ditentukan dan khusus yang merupakan persyaratan-persyaratan pekerja. Selanjutnya, posisi sebagai pegawai berada pada sifat-sifat suatu tugas. Hal ini menentukan struktur internal hubungannya, dengan cara berikut ini : legal dan aktual, pemegang jabatan tidak dipertimbangkan sebagai sebagai suatu sumber daya yang hendak dieksploitasi untuk penyewaan dan maupun pembayaran, seperti halnya kasus-kasus yang sering terjadi selama abad petengahan dan cepat meningkat hingga permulaan masa-masa terdahulu. Demikian pula pemegang jabatan dipertimbangkan pertukaran jasa sebagaimana biasanya untuk nilai yang sama, seperti halnya kontrak-kontrak buruh bebas. Memasuki dalam sebuah kantor,

tercakup di dalamnya ekonomi swasta, dianggap suatu penerimaan kewajiban manajemen yang tepat secara spesifik sebagai pengganti eksistensi yang aman. Hal ini sangat menentukan terhadap sifat-sifat loyalitas modern yang khusus bagi sebuah kantor yang dalam tipe murni, ia tidak melakukan hubungan personal, seperti halnya keyakinan para murid maupun pengikut dalam hubungan patrimonial maupun feodal wewenang.

Loyalitas modern dicurahkan untuk tujuan-tujuan fungsional dan impersonal di belakang maksud-maksud fungsional, tentunya ide-ide nilai budaya biasanya bertahan. Hal ini merupakan tiruan untuk pemimpin personal luar biasa atau keduniawian : ide-ide seperti halnya negara, gereja, masyarakat, partai, maupun perusahaan dianggap sedang diwujudkan dalam masyarakat : mereka melakukan lingkaran keramat ideologi bagi pimpinannya.

Pejabat politik setidaknya di negara-negara modern yang telah maju tidak dianggap sebagai pembantu pribadi seorang penguasa. Pada saat ini, uskup, pendeta, dan ulama pada kenyataannya tidak lagi, sebagaimana pada awal zaman kristen, para pemegang kewibawaan pribadi secara murni. Nilai-nilai yang suci dan yang luar biasa ini mereka tawarkan, dipilihkan pada setiap orang yang nampak mampu dan memintanya. Pada zaman dahulu, pemimpin-pemimpin seperti itu bertindak terhadap perintah sang pengusa secara pribadi ; pada prinsipnya, mereka hanya bertanggung jawab kepadanya. Pada saat ini, meskipun mempertahankan sebagian teori-teori lama, pemimpin keagamaan seperti itu merupakan jabatan di

dalam tugas untuk maksud fungsional, yang mana ada digereja saat ini telah menjadi kebiasaan dan sebaliknya, secara ideologi disucikan.

II. Posisi personal seorang pegawai terpola dalam cara-cara berikut ini :

1. Apakah ia berada dalam suatu kantor swasta maupun biro pemerintah (publik), pegawai modern akan selalu berusaha dan biasanya memperoleh penghargaan sosial yang jelas jika dibandingkan dengan pemerintah. Kedudukan sosialnya dijamin oleh aturan-aturan tata kepangkatan yang menentukan dan bagi seorang pejabat politik, dengan ketentuan-ketentuan khusus hukum pidana terhadap penghinaan para pejabat maupun penghinaan terhadap negara dan wewenang gereja.

   Posisi sosial aktual seorang pejabat biasanya sangat tinggi dimana ada pada negara-negara yang berperadaban maju, kondisi-kondisi berikut ini berlaku : tuntutan yang begitu kuat terhadap administrasi oleh para ekspert terlatih: diferensiasi sosial yang mapan dan kuat, dimana para pegawai pada umumnya berasal dari strata dengan hak-hak istimewa sosial maupun ekonomi karena didistribusi kekuatan sosial : dimana begitu mahalnya pelatihan yang dikaitkan dengan kualifikasi tugas. Tentu sertifikat maupun paten mengangkat elemen statik dalam posisi jabatan sosial. Berdasarkan pada faktor status dalam kasus individu ini secara eksplisit maupun secara implisit telah diakui : sebagai contoh, dalam ketentuan bahwa penerimaan maupun penolakan seorang calon bagi sebuah

karier jabatan tergantung pada persetujuan (pemilihan) anggota-anggota dewan pejabat. Ini merupakan kasus pada angkatan bersenjata Jerman dengan korp pegawai. Fenomena yang sama, yang mendorong pembubaran serikat kerja administrasi ini, secara khas dijumpai pada sistem patrimonial dan khususnya, pada administrasi pengupahan dimasa lalu. Keinginan untuk menghidupkan kembali fenomena seperti itu dalam bentuknya yang telah berubah sama sekali tidak jarang di antara para birokrat modern. Sebagai contoh, mereka telah memainkan peran di antara tuntutan-tuntutan kaum proletar dan para pejabat ahli selama revolusi Rusia. Biasanya penghargan sosial terhadap pegawai seperti itu khususnya rendah dimana tuntutan administrasi ahli dan dominasi konvensi status lemah. Ini khususnya kasus yang ada di Amerika Serikat (AS) : sering kali kasus tersebut dalam pemukiman baru berdasarkan tanah mereka yang luas untuk mencari keuntungan dan stratifikasi sosial mereka yang begitu besar.

2. Tipe murni pejabat birokratis dibentuk oleh sebuah wewenang atasan. Seorang pejabat dipilih oleh pemerintah bukan oleh tokoh birokratis murni. Tentunya eksistensi formal sebuah pemilihan tidak dengan sendirinya berarti bahwa tiadanya pengangkatan yang tersembunyi dibelakang pemilihan itu dalam negara, terutama penunjukan oleh pimpinan partai. Ya maupun tidak ini merupakan kasus yang tergantung pada anggaran dasar legal namun pada cara dimana mekanisme partai dapat melakukan pemilihan bebas secara resmi menjadi

suatu kesepakatan belaka seorang calon yang ditunjuk oleh pimpinan partai. Sesuai dengan peraturannya, bagaimanapun pemilihan bebas yang resmi telah mengarah dalam suatu pertentangan, dilakukan sesuai dengan aturan-aturan tertentu, untuk para pemilih yang menyetujui satu dari dua calo yang ditunjuk (hal. 196-200).

3. Biasanya, posisi pejabat dimiliki selama hidupnya setidaknya untuk birokrasi publik ; dan hal ini merupakan kasus-kasus yang semakin meningkat untuk semua struktur yang sama. Sebagai aturan yang faktual masa jabatan seumur hidup merupakan sesuatu yang diisyaratkan, bahkan dimana peringatan atau penunjukan kembali secara periodik terjadi. Bertentangan dengan pekerja dalam perusahaan swasta, para pegawai biasanya memiliki masa jabatan tertentu.

Masa jabatan legal maupun seumur hidup, bagaimanapun tidak diakui sebagai hak pegawai untuk pemilihan kantor, seperti halnya kasus dengan banyak struktur dan wewenang dimasa lalu. Dimana jaminan-jaminan legal terhadap pemberian sewenang-wenang maupun transfer dikembangkan, mereka benar-benar melakukan jaminan pemberhentian tugas-tugas kantor tertentu dengan sangat objektif bebas dari pertimbangan-pertimbangan perorangan. Di Jerman, ini merupakan kasus bagi semua peradilan dan meningkat pada semua pegawai administratif.

Dalam birokrasi, ukuran ketidak bergantungan secara legal dijamin oleh masa jabatan, tidak selalu sebagai sumber dari pada status yang ditingkatkan untuk pegawai

yang posisinya dengan demikian tetap bertahan. Tentunya seringkali perubahan terjadi, terutama dalam masyarakat dan budaya lama yang sangat dibedakan. Dalam masyarakat seperti itu, semakin keras bawahan dibawah peraturan kesewenang-wenang seorang penguasa, hal itu akan semakin menjamin tetap terpeliharanya gaya seignerurial kaonvensional dari kehidupan para pegawai, oleh karena sangat kurangnya jaminan legal terhadap masa jabatan ini, penghargaan konvensional terhadap para pegawai mungkin meningkat dengan cara yang sama sebagaimana pada abad-abad pertengahan, penghargaan bangsawan kantor bangkit dengan mengorbankan pengahargaan bagi masyarakat jelata, dan sebagai ketentuan raja melebihi keputusan masyarakat.

Di Jerman, pejabat meliter maupun pegawai administratif dapat dipindahkan dari kantornya kapan saja atau setidaknya jauh lebih mudah dari pada sebuah independen yang tidak pernah melalaikan jabatannya bahkan pangeran yang paling kasar terhadap peraturan kehormatan maupu terhadap konvensi sosial dari kaum ningrat. Untuk alasan ini jika hal lain sama, dimata lapisan penguasa keputusan akan dipertimbangkan kurang berbobot bagi hubungan-hubungan sosial dari pada para pegawai dan pejabat-pejabat administratif dalam ketergantungan lebih besar terhadap penguasa merupakan jaminan yang lebih besar terhadap persesuaian dengan konvensi status. Tentunya seorang pegawai biasa akan memperjuangkan hukum pelayanan sipil, yang akan berarti melindungi masa tuanya dan memberikan

jaminan-jaminan yang lebih tinggi terhadap pemecatan sewenang-wenang sedari jabatannya. Perjuangan ini, bagaimanapun memiliki batasan-batasannya. Sehubungan perkembangan yang sangat kuat dari hak jabatan tertentu, tentu saja menjadikan semakin sulit untuk mengangkat mereka dengan memperhatikan pada efisiensi teknis, dengan demikian, perkembangan seperti ini menyebabkan keluar berkarier bagi calon yang berambisi untuk jabatan tertentu.

Hal ini menjadikan fakta bahwa para pegawai secara keseluruhan tidak merasakan kebergantunganya pada mereka yang ada di atas. Kurangnya perasaan bergantung ini bagaimanapun terutama terletak pada kecenderungan untuk bergantung pada persamaannya dari pada sekadar pada strata pemerintah maupun bawahan secara sosial. Gerakan konservatif yang ada di antara kependetaan badenia di sebabkan oleh kegelisahan pemisahan gereja dengan negara yang agaknya mengecam, telah ditentukan secara terbuka oleh keinginan untuk tidak dipalingkan dari seorang penguasa ke dalam seorang pembantu jemaah gereja.

4. Seorang pegawai memperoleh kompensasi keuangan reguler dari gaji yang secara normal tetap dari jaminan hari tua di berikan kepada pensiunan. Gaji tidak diukur seperti halnya upah dalam artian pekerjaan yang telah dilakukan, namun sesuai dengan status, yakni sesuai dengan jenis fungsi (tingkatan) dan sebagai tambahan mungkin sesuai dengan lamanya bertugas, Jaminan pendapatan para pegawai yang relatif besar, demikian halnya dengan

pemberian penghargaan sosial, menjadikan kantor sebagai posisi yang dicari, terutama di negara-negara yang tidak lagi menyediakan kesempatan untuk ke untungan kolonial. Negara seperti itu situasinya mengijinkan pengajian untuk para pegawai yang relatif rendah.

5. Jabatan merupakan suatu karier dalam tata hirarkis dinas publik. Ia bergerak dari bawah, kurang pentinganya upah rendah hinga ke posisi yang lebih tinggi. Seorang pegawai menengah biasanya menginginkan perbaikan mekanis kondisi-kondisi demikian ditetapkan mengikuti senioritas atau mungkin sesuai dengan tingkatan yang dicapai dalam sebuah sistim pengujian eksper yang telah di kembangkan. Disini dan yang disana pengujian yang seperti itu benar-benar membentuk suatu karakter yang tidak bisa di hilang kan dari seorang pegawai dan berpengaruh seumur hidup terhadap pikiranya. Hal ini disusul dengan keinginan untuk merubah hak jabatan dan kecendrungan yang meningkat mengarah kepenutupan kelompok status dan keamanan ekonomi. Semua ini mengarah kecendrungan untuk mempertimbangkan jabatan sebagai pendapatnya yang memenuhi syarat sertifikat pendidikan.

Kebutuhan melakukan kualifikasi-kualifikasi intelektual dan general personal sebagai pertimbangan, terlepas dari sifat-sifat bawahan terhadap sertifikat pendidikan, telah membawa kepada suatu kondisi dimana pejabat politik tertinggi, terutama posisi para menteri, secara prinsipil terpenuhi tanpa referensi sertifikat-sertifikat seperti itu (hal 202-204).

6. Keuntungan-keuntungan Teknis Organisasi Birokratis

Alasan yang menentukan bagi majunya organisasi birokratis selalu berada pada kemurniaan superioritas teknisnya terhadap bentuk lain organisasi. Mekanisme birokrasi yang telah berkembang dengan baik di bandingkan dengan organisasi lain secara pasti sebagaimana menjalankan mesin dengan kesederhanaan produksi non mekanis.

Presisi, kecepatan, ketidakkaburan pengetahuan tentang file, kesinambungan, kebijaksanaan, kesatuan, subordinasi yang disiplin, pengurangan perselisihan dan biaya-biaya personal maupun material semua itu dimunculkan hinga titik optimum dalam administrasi birokrasi yang ketat, dan terutama dalam bentuk monokratis.

Sebagaimana dibandingkan dengan kesahajaan, sebutan kehormatan dan bentuk-bentuk avokasional administrasi, birokrasi yang terlatih adalah sangat unggul pada semua poin di atas dan betapapun rumitnya tugas-tugas yang berfungsi berhubungan dengan pekerjaan birokrasi yang dibayar tidak hanya lebih tepat, namun dalam analisis akhirnya kerapkali lebih murah daripada jasa kehormatan yang secara format bahkan tidak digaji.

Susunan kehormatan menjadikan pekerjaan administratif sebagai suatu sambilan dan untuk alasan ini sendiri pelayanan kehormatan biasanya lebih lambat; kurangnya batas-batas struktur dan bentuk yang tidak jelas. Dengan demikian ia kurang presisi

dan kurang utuh dibandingkan pekerjaan birokratif karena ia kurang bergantung pada atasan dan karena perlakuan dan eksploitasi aparat pegawai bawahan dan jasa kearsipan hampir tak terhindarkan mengurangi kehematan, pelayanan honor ifik (kehormatan) kurang berkesinambungan dibandingkan dengan birokratis dan kerap kali mengemuka, biasanya meningkat hebat namun juga seringnya.

Kerugian ekonomi pemerintah yang disebabkan oleh penundaan-penundaan dan kekurang tepatan. Kemungkinan administrasi oleh orang-orang terkemuka akan eksis secara permanen dan normal hanya dimana manajemen pegawai dapat melakukan dengan baik sebagai suatu sambilan.

Dengan meningkatnya tugas-tugas administrasi secara kualitatif harus menghadapi, administrasi oleh orang-orang terkemuka mencapai batasnya saat ini, di inggris sekalipun. Pekerjaan yang di organisir oleh badan-badan kesarjanaan menimbulkan friksi serta penundaan dan perlu mengantisipasi pertentangan kepentingan dan pandangan. Administrasi, dengan demikian berjalan kurang presisi dan lebih independen terhadap atasan ; oleh karena itu, ia kurang utuh dan lamban, kemajuan-kemajuan organisasi maupun administratif Rusia dan telah akan dimasa nanti menjadi kemajuan birokratis, dan terutama mengenai prinsip monokritis.

Pada saat ini terutama kapitalis ekonomi pasar yang menuntut bahwa bisnis administrasi

kepegawaian diselengarakan dengan tepat, tidak kabur, berkesinambungan dan dengan secepat mungkin. Biasanya perusahaan-perusahaan kapitalis modern yang sangat besar merupakan model-model organisasi birokrasi yang ketat yang tidak disamakan dengan mereka sendiri. Manajemen bisnis secara keseluruhan di dasarkan pada peningkatan ketepatan, kemantapan, dan lebih dari itu kecepatan operasi. Ini pada gilirannya di tentukan oleh sifat-sifat khusus peralatan komunikasi modern, mencakup di antara hal-hal yang lain, pelayanan berita-berita pers.

Peningkatan yang luar biasa dalam kecepatan dimana pengumuman-pengumuman publik demikian pula fakta-fakta politik dan ekonomi di sebar melalui tekanan yang tepat dan tajam yang diarahkan kepada percepatan tempo reaksi administratif menuju berbagai situasi. Optimum waktu reaksi seperti itu biasanya di capai hanya melalui suatu organisasi birokkratis yang mapan.

Birokratisasi terutama sekali menawarkan kemungkinan optimum untuk melakukan prinsip fungsi-fungsi administratif semata. Performa individu di tempatkan kepada fungsionaris yang memiliki pelatihan khusus dan yang terus belajar dan berlatih. Pelaksana tujuan bisnis pada pokoknya berarti suatu pelaksanaan bisnis sesuai dengan aturan-aturan yang dapat di pertimbangkan dan tanpa mempedulikan orang-orang.

Tanpa peduli terhadap orang-orang juga merupakan semboyan pasar dan secara umum, semua pengajaran kepentingan-kepentingan ekonomi yang sebenarnya.

Pelaksanaan dominasi birokrasi yang konsisten berarti penyamaran status kehormatan. Oleh karena itu, jika prinsip pasar bebas tidak dibatasi pada saat yang tidak sama, hal itu berarti dominasi universal mengenai situasi kelas.

Bahwa konsekuensi dominasi birokrasi ini belum tersusun di setiap tempat, sejajar dengan tingkat birokrasi adalah karena perbedaan-perbedaan di antara prinsip-prinsip yang mungkin oleh pemerintah guna mempertemukan tuntutan-tuntutan mereka.

Elemen kedua menyebutkan, aturan-aturan yang biasa di kalkulasi juga merupakan sesuatu yang sangat penting bagi birokrasi modern, kekhasan budaya modern dan secara spesifik mengenai basis ekonomi dan teknisnya menuntut kemampuan mengkalkulasi hasil. Ketika dikembangkan secara menyeluruh, birokrasi juga berdiri dalam sebuah arti yang spesifik, di bawah prinsip sine ira ac studio. Sifat spesifik tersebut yang diterima oleh kapitalisme, berkembang semakin sempurna dan birokrasi semakin kurang nilai kemanusiaan, semakin lengkap ia berhasil mengurangi dari urusan bisnis resmi, kebencian dan semua kepribadian yang murni, irasional, elemen-elemen emosional yang lepas dari perhitungan. Ini merupakan sifat spesifik birokrasi dan dinilai sebagai suatu sifat baik khusus.

Semakin rumit dan terspesialisasinya budaya modern berkembang, semakin banyak dukungan luar terhadap tuntutan aparat secara pribadi dan para ahli

yang benar-benar obyektif, sebagai penganti penguasa struktur sosial yang lebih lama, yang di pindahkan oleh persetujuan dan simpati pribadi, oleh kebaikan serta rasa terima kasih. Birokrasi memberikan sikap-sikap yang dituntut oleh perangkat eksternal budaya modern dalam suatu kombinasi yang paling memungkinkan. Sebagai mana aturanya, hanyalah birokrasi yang telah mendirikan dasar-dasar bagi administrasi hukum rasional yang disistematisasikan secara konseptual berdasarkan undang-undang ketika periode kerajaan roma berikutnya pertama kali membuat dengan tingkat kesempurnaan teknis tinggi. Selama abad pertengahan,hukum ini diterima sesuai dengan birokratisasi administrasi legal, selanjutnya dikatakan, dengan pemindahan prosedur peradilan lama yang dibatasi tradisi maupun prasangka-prasangka irasional, oleh ahli-ahli yang terspesialisasi dan terlatih secara rasional (hal.214-216).

7. Sifat-sifat tetap mesin birokrasi.

Pertama-pertama telah terbukti sepenuhnya, birokrasi merupakan salah satu struktur sosial yang paling sulit untuk di rusak. Birolrasi merupakan alat yang membawa tindakan masyarakat menuju tindakan sosial yang di atur secara rasional.

Oleh karena itu sebagai suatu instrumen untuk mensosialisasikan hubungan kekuatan, birokrasi telah menjadi dan merupakan instrumen kekuatan tata aturan yang pertama bagi mereka yang mengendalikan aparat-aparat birokrasi.

Kalau tidak berada dibawah kondisi-kondisi yang sama, suatu tindakan sosial, yang secara metodik diatur dan arahkan, adalah kuat bagi setiap perlawanan massa atau bahkan tindakan komunal. Dan dimana birokratisasi administrasi telah sepenuhnya dilakukan, suatu bentuk hubungan kekuatan dilakukan yang secara praktis tak bisa di hancurkan.

Seorang birokrat individual tak mungkin menggelisahkan aparat-aparat dimana dia dikekang. Berlawan dengan orang-orang terkemuka terhormat maupun avokasional, birokrat profesional terkait aktivitasnya oleh seluruh materi dan eksistensi ideal. Pada mayoritas utama kasus, dia hanyalah suatu roda penggerak tunggal mekanisme yang menentukannya sebuah jalur utama gerakan yang ditetapkan. Para pegawai dipercaya dengan tugas-tugas khusus yang biasanya mekanisme bisa diletakan dalam gerak maupun ditahan olehnya namun hanya dari posisi yang sangat tinggi. Birokrat individual dengan demikian ditempa dengan oleh masyarakat mengenai para fungsionaris yang terintegrasi kedalam mekanisme. Mereka memiliki sebuah kepentingan yang sama dalam memandang bahwa mekanisme melanjutkan fungsi-fungsi wewenang yang dilakukan secara sosial terjadi.

Penguasa tak mungkin melepaskan maupun memindahkan aparat wewenang birokrasi sekali ia eksis. Untuk birokrasi ini mendasar pada pelatihan ahli, spesialisasi fungsi kerja, dan sikap yang membentuk kebiasaan dan menjadi seorang ahli tunggal ahli sekalipun secara metodis

fungsi-fungsinya belum terintegrasi. Jika seorang pegawai bekerja, atau jika diberhentikan secara paksa kekacauan akan terjadi, dan sulit untuk melakukan pengalihan dari pemerintah yang tepat untuk menguasaikekacauan seperti itu. Hal ini menjadi acuan bagi administrasi negara maupun manajemen ekonomi swasta. Lagi-lagi nasip pokok massa bergantung pada fungsionalisasi yang benar dan mantap terhadap organisasi birokrasi kapitalisme swasta yang semakin meningkat. Ide pengurang organisasi ini menjadi utopis.

Bidang administrasi menunjuk pada seperangkat bidang pegawai untuk kebutuhan yang tepat dalam kegiatan sehari-harinya, baik didalam organisasi swasta maupun publik. Bidang ini menjadi dasar bagi semua aturan, betapapun besarnya kepentingan praktis administrasi pada dasar dokumen- dokumen yang mungkin tersimpan. Ide alami baru kini untuk merusak dasar- dasar hak yang diperoleh dan didominasi melalui perusakan dokumen publik mengabaikan orientasi manusia yang telah dilakukan untuk menjaga aturan- aturan hukum kebiaasaan yang terus berlanjut secara bebas dari dokumen-dokumen tersebut. Setiap reorganisasi pasukan yang kalah maupun dibubarkan, demikian pula restorasi tata aturan administrasi yang dihancurkan oleh pemberontakan, kepanikan atau bencana-bencana lainnya, disadari dengan keterkaitan untuk orientasi terlatih dari kerelaan patuh untuk aturan- aturan seperti itu. Kerelaan demikian telah terkondisi kepada para pegawai di satu sisi, dan di sisi lain kepada pemerintah. Jika keterkaitan seperti itu berhasil

membawa sebagaimana seharusnya, mekanisme yang terganggu kembali keposisi semula.

Keperluan penting obyektif dari pengadaan aparat, dengan sifat-sifat impersonal khasnya, bahwa mekanisme bertentangan dengan aturan-aturan feodal yang berdasarkan pada kebaikan pribadi akan mudah dibuat untuk diterapkan pada setiap orang yang tahu bagaimana mengendalikannya. Suatu sistem yang diatur secara rasional kepegawaian berlanjut fungsinya dengan lancar setelah musuh menempati bidang tersebut; dia hanya perlu mengubah pejabat-pejabat tinggi. Badan para pegawai ini meneruskan kegiatannya karena berkaitan dengan kepentingan-kepentingan vital dari semua orang berhubungan, Bismark membawa rekan-rekan kementriannya kedalam keberuntungan birokrasi tanpa syarat dengan menghilangkan semua negarawan independen. Dari pengasingannya, dia melihat keherannya bahwa mereka melanjutkan pengolahan kantornya tanpa peduli dan takut, seolah-olah ia bukan pencipta dan pikiran penguasa mahluk-mahluk ini, namun lebih dari seolah-olah beberapa tokoh tunggal yang dipertukarkan untuk tokoh lainnya dalam mesin birokrasi. Dengan semua perubahan penguasa di Perancis sejak kekaisan pertama, mesin kekuasaan pada dasarnya tetap sama. Mesin seperti itu menimbulkan revolusi dalam artian pembuatan formasi baru secara keseluruhan yang kuat mengenai wewenang, secara teknis akan semakin mustahil, terutama ketika para aparat mengendalikan peralatan komunikasi modern dan juga berdasarkan struktur rasional internalnya. Dalam

bentuk klasik, Perancis telah menunjukan bagaimana proses ini menggantikan kudeta untuk revolusi : semua transformasi yang berhasil itu di Perancis telah menjadi suatu yang berarti.

8. Akibat-akibat sosial Ekonomi dari Birokrasi

Adalah jelas bahwa organisasi struktur sosial birokratis, dan terutama struktur politik, dapat dan secara teratur benar-benar memiliki akibat-akibat ekonomi yang jatuh kedepan. Namun konsekuensi macam apakah? Sudah pasti dalam banyak kasus individual ia bergantung pada distribusi kekuatan sosial dan ekonomi, dan terutama pada sisi dimana dimiliki dengan munculnya mekanisme birokrasi. Akibat-akibat birokrasi dengan demikian bergantung pada arah dimana aparat-aparat menggunakan keuatan yang diberikan sebagai hasil.

Di Inggris, namun terutama sekali di AS, donor partai secara tertur berdiri dibelakang organisasi birokrasi partai. Mereka telah membiayai partai-partai ini dan telah mampu mempengaruhinya hingga tingkatannya yang luas. Para pembuat bir di Inggris, yang dikenal sebagai Industri berat dan di Jerman Liga Hansa dengan dana pemilihannya telah cukup dikenal sebagai donor politis bagi partai-partai. Pada zaman modern birokraitisasi dan penyamaratan sosial dalam politik khususnya adlam dalam organisasi negara dalam kaitannya dengan panghancuran hak-hak istimewa lokal dan feodal telah sering kali menguntungkan kepentingan kapitalisme. Seringkali birokratisasi secara langsung bergabung dengan kepentingan kapitalis

sebagai contoh, aliansi kekuatan para raja absolut dengan kepentingan kapitalis yang sangat bersejarah. Pada umumnya pengrusakan dan penyamarataan lagat struktur lokal benar-benar mapan dilakukan oleh oleh orang-orang penting yang telah biasa membuat jangkuan yang lebih luas dari kekuatan kapitalis. Denga demikian seseorang boleh berharap sebagai suatu efek birokratisasi, suatu kebijakan uang mempertemukan kepentingan para borjuis yang tidak begitu berarti dalam nafkah hidup tradisional yang aman, atau bahkan kebijakan sosialis negara yang menutup peluang bagi keuntungan swasta. Ini telah terjadi pada banyak kasus sejarah dan kepentingan yang jauh, khususnya pada zaman purbakala ; tak perlu diragukan lagi untuk diharapkan sebagai pengembangan kedepan. Mungkin ini akan terjadi.

Efek organisasi politik yang sangat berdeda setidaknya secara prinsipil agak sama di Mesin pada masa Pharoh dan pada zaman Romawi dan Yunani memperlihatkan signifikasi ekonomi yang sangat belainan dari birokratisasi yang sesuai dengan arah faktor-faktor lain.

Fakta organisasi birokratif semata tidak dengan jelas menguraikan tentang arah nyata dari efek-efek ekonomi tersebut, yang akan selalu mencul dalam banyak cara. Setidaknya ia tidak menguraikan sebanyak mungkin yang bisa disampaikan mengenai efek penyemarataan relatif secara sosial. Dalam hirauan ini, seorang ini harus ingat bahwa birokrasi seperti itu merupakan instrumen presisi yang dapat menempatkan dengan sendirinya pada penyelesaian yang sangat beragam, secara politik murni

demikian pula ekonomi murni, maupun jenis-jenis yang lainnya kepentingan-kepentingan dalam dominasi. Oleh karena itu tindakkan pensejahteraan dengan demokrasi jangan dibesar-besarkan, betapapun khasnya mungkin.

Di bawah kondisi-kondisi tertentu, strata tuan tanah feodal telah pula menempatkan birokrasi kedalam tugas-tugasnya. Ada pula suatu kemungkinan dan kerapkali ia menjadi sebuah fakta, sebagi contohnya dalam kerajaan Romawi dan banyak bentuk struktur negara absolut bahwa sebuah birokratisasi administrasi dihubungkan secara hati-hati dengan formasi tingkat hidup atau dilibatkan dengannya oleh kekuatan pengelompokan kekuatan sosial yang ada. Perlindungan jabatan secara jelas terhadap kelompok-kelompok status jabatan secara tertentu sangat sering. Demokratisasi masyarakat secara tutaol, dan dalam artian istilah modern, apakah aktual maupun mungkin benar-benar formal, terutama dasar-dasar birokratisasi yang baik, namun sama sekali tidak satu-satunya yang mungkin.

Betapapun birokratisasi berjuang secara bersungguh-sungguh hingga peringkat kekuatan-kekuatan yang berdiri di jalan dan dibidang-bidangnya, dalam kasus individu, ia berupaya untuk memperolehnya. Ketika kita harus mengingat fakta ini dimana kita telah menghadapi banyak waktu dan dimana kita harus mendiskusikannya berulangkali : demokrasi itu seperti halnya yang ditentang terhadap aturan birokrasi, meskipun dan mungkin karena promosi birokrasi yang tak terhindarkan. Dibawah kondisi-

kondisi tertentu, demokrasi menimbulkan halangan-halangan yang pasti bagi organisasi birokratis. Dengan demikian dalam setiap kasus historis individual, seseorang harus mengamati dalam arah khusus apakah birokrasi telah berkembang.

9. Posisi Kekuatan Birokratis

Dimanapun negara modern akan menjalankan birokratisasi. Namun apakan kekuatan birokrasi dalam pemerintahan secara universal meningkat tentunya disini tetap merupakan pertanyaan terbuka. Fakta bahwa organisasi birokrasi secara teknis merupakan alat kekuatan yang paling maju di tangan seseorang yang mengendalikan tidak akan menentukan bobot bahwa birokrasi seperti itu mampu melakukan atau memiliki struktur sosial khusus.

Peningkatan diperlukannya administrasi yang pernah ada, berkembang hingga jutaan, tidak lagi menentukan bagi pertanyan ini dari pada pandangan wakil-wakil gerakan proleter dimana keperluan ekonomi orang-orang proletar menentukan tindakan sosial dan posisi kekuatan politiknya. Jika kebutuhan yang sangat menentukan, kemudian dimana perburuhan budak berjalan dan dimana masyarakat bebas biasanya tidak mau bekerja sebagai sebuah aib, budak-budak yang sangat diperlukan itu seharusnya telah memiliki posisi kekuatan, karena mereka setidaknya diperlukan sebagaimana halnya para pegawai dan rakyat jelata pada masa sekarang. Apakah kekuatan birokrasi demikian meningkat tidak bisa diputuskan secara apriori dari alasan-alasan tersebut.

Penyempitan kelompok-kelompok kepentingan ekonomi maupun pegawai non ekspert lainnya, atau penarikan perwakilan-pewakilan non ekspert, penyelenggaraan parlementer pusat, lokal, interlokal, maupun badan-badan perwakilan lain, maupun asosiasi profesi hal ini nampak berjalan secara langsung terhadap kecendrungan birokrasi. Sejauh manakah kemunculan ini benar harus dibicarakan di bab lainnya dari pada sekedar diskusi tipologis dan murni formal ini. Pada umumnya, hanyalah berikut yang bisa dikatakan di sini :

Di bawah kondisinormal, posisi kekuatan suatu birokrasi yang telah mapan akan selalu sangat tinggi. Seorang penguasa politik menemukan dirinya dalam posisi sebagai seorang amatiran yang harus berhadapan dengan ekspert, menghadapi pegawai terlatih yang berada dalam manajemen administrasi. Hal ini apakah si penguasa yang dilayani birokrasi sebagai seseorang yang diperlengkapi dengan senjata-senjata legeslatif inisiatif, referendum, dan hak untuk memberhentikan para pegawai, atau sebuah departemen, dipilih melelui dasar-dasar yang lebih aristokratis dan demokratis dan diperlengkapi dengan hak memveto kurangnya keyakinan, atau dengan wewenang aktual untuk memvetonya. Ini beranjak apakah sang penguasa berupa aristokrat, dewan para sarjana, secara legal maupun aktual didasarkan pada perekrutan sendiri, atau apakah ia seorang presiden terpilih terkenal, turun-temurun dan absolut, atau sebuah monarki konstituanal.

3. Gagasan Max Weber tentang Pertumbuhan Birokrasi di Amerika

Bagaimanakah konseptualisasi Max Weber mengenai elemen-elemen formal birokrasi ditetapkan pada Amerika Serikat (AS)? Seperti apakah birokrasi AS secara spesifik? Sumber daya pembangunan apakah yang ada? Rancangan dasarnya? Ruang lingkup formal dan kekuasaannya? Apakah generalisasi Weber tepat atau gagalkah dalam menyesuaikan dengan pengalaman bangsa Amerika?

Dipandang dari sudut gagasan Weber tentang birokrasi, dengan mempertimbangkan perhitungan interpretatif berikut mengenai kebangkitan birokrasi AS oleh penulis teks ini dari The American Bureaucracy. Mungkin pilihan ini bukanlah sebuah studi kasus sama halnya dengan The Blast in Centralia No. 5, dalam bab I, karena penulis tidak semata-mata memasukan dengan terperinci fakta-fakta kejadian administratif tunggal seperti halnya cara memahami, sepotong, realitas administratif.

Lebih dari itu, dia mengecatkan dengan kuas pandangan yang luas terhadap perkembangan birokrasi AS dari tahun 1787 dan berusaha menjelaskan sumber-sumber pertumbuhannya yang unik, ekspansi, dan susunan-susunan organisasional formal dasar. Meskipun tidak tepat sebagai kasus tunggal, kejadian yang terisolasi dalam administrasi negara, ia memberikan interprestasi historis pengalaman Amerika dengan birokrasi yang berupaya memahami model birokrasi Weber dilihat dari sisi pertumbuhan dan evolusi aktualnya din AS. Secara ringkas, esei ini menawarkan sesuatu pendekatan Weber dari sudut pandang : pengalaman nasional Amerika dengan Birokrasi.

Penting bagi argumennya adalah tesis bahwa keragaman tuntutan-tuntutan masyarakat selama lebih dari 200 tahun memberi sumbangan sangat berarti pada pembentukan tipe beragam dari lembaga-lembaga birokrasi Amerika. AS tidak seperti Eropa, bukan mempunyai satu melainkan banyak bentuk birokrasi sebagai hasil dari begitu banyak eksperimen didalam mengatasi tantangan sosial yang beragam dari sejak tahun 1787. sebagai hasil karya negara baru pertama, Amerika memerlukan setidaknya fungsi-fungsi pokok guna menyelenggarakan sebuah negara, meliputi fungsi-fungsi yang dibutuhkan bagi pelaksanaan deplomasi, melakukan peperangan, pencetakan mata uang, dan lain sebagainya Ekspansi Barat dalam abad sembilan belas mengawali pembentukan biro-biro dan badan-badan, seperti halnya Departemen Dalam Negeri AS, untuk membantu pelaksanaan pembangunan politik dan ekonomi didalam negeri. Badan-badan Klientel *(clientele)* seperti halnya Pertanian, Perdagangan dan Departemen Tenaga Kerja, mencul pada akhir abad kesembilan belas sebagai tanggapan terhadap kebutuhan-kebutuhan khusus dan desakan-desakan kelompok profesi signifikan yang berdiri dan berpengaruh pada saat itu.

Hampir dalam waktu yang bersamaan, badan pengatur *(regulatory agencies)* dan perusahaan-perusahaan pemerintah didirikan di AS guna melindungi kepentingan-kepentingan umum pada apa yang kita pertimbangkan sebagai bidang-bidang yang vital dan diorganisir meliputi format-format kelembagan baru. Peningkatan terbesar dalam ruang lingkup dan ukuran birokrasi AS terjadi sebagai akibat tantangan-tantangan ekonomi dengan adanya depresi hebat *(Great Depression)* dalam tahun 1930-an dan tuntutan pertahanan

perang dingin maupun perang terbuka mendesak AS pada tahun 1940-an dan 1950-an. Karena gelombang dana bantuan diblok federal, bantuan tidak meningkat dan peroleh pajak selama tahun 1960-an dan 1970-an, overhead staffs dan birokrasi lokal/negara tumbuh dengan cepatnya untuk mengelola new frontier, Great Society, dan program New Federalism dari administrasi Presiden Kennedy, Johnsos dan Nixon.

Pada saat anda membaca pilihan berikut, cobalah untuk memikirkan pertanyaan-pertanyaan berikut :

1. Bagaimana deskripsi Stillman tentang pola format dan perkembangan birokrasi nasional, khusus Amerika dibandingkan dan pertentangan dengan generalisasi Weber?
2. Mengapa Stillman berargumentasi bahwa pada awalnya Amerika tidak memiliki banyak birokrasi? Apakah anda setuju atau tidak?
3. Apakah yang merangsang pertumbuhan birokrasi Amerika, dan mengapa ada begitu banyak ragam susunan kelembagaan birokrasi AS?
4. Dapatkah anda memaparkan ‘Aclientele Agency’? dan contoh yang ada pada zaman modern?

C. BANGKITNYA BIROKRASI AMERIKA SERIKAT

Amerika Serikat (AS) tidaklah selalu memiliki begitu banyak birokrasi, bahkan satu birokrasipun yang diperlukan. Ketika AS memulai tahun 1789 sebagai negara baru, jumlah penduduknya kurang dari empat juta (bandingkan dengan saat ini yang

jumlahnya melebihi 250 juta). Orang Amerika pada umumnya sebagai petani. Sembilan dari sepuluh penduduknya mencari nafkah dengan mengolah tanah (kurang dari 5% pada saat ini sebagai petani). Kesederhanaan masyarakat ini dan otonomi perdesaan tahun 1789, tuntutan-tuntutan disampaikan kepada pemerintah. Tidak adanya kendaraan yang berarti bahwa tidak ada jalan yang perlu dibangun tidak diberikannya surat izin mengemudi, ketiadaan pajak yang digunakan untuk maksud-maksud tersebut. Tidak ada telepon, penerbangan maupun stasiun-stasiun televisi untuk mengaturnya. Tidak ada pembuangan limbah, air maupun keperluan-keperluan untuk rumah tangga. Demikian pula dengan udara yang bersih, makanan murni, dan kesehatan masyarakat yang baik yang kemudian dipertimbangkan sangatlah penting. Wajib pendidikan hingga kesekolah tinggi belumlah dikenal.

Isolasi geografis bangsa yang baru ini mendorong perlunya pangkalan-pangkalan meliter, angkatan laut dan angkatan udara untuk mempertahankan kepentingan global bangsa Amerika; begitupun dengan adanya pengorbitan pesawat ulang-alik, penderatan dibulan satelit cuaca COMSAT, dan jaminan sosial bagi para pensiunan, dan perlindungan bantuan medis maupun perawatannya. Semua ini belum memerlukan birokrasi yang besar guna memberikan jasa-jasa seperti itu.

Saat ini penduduk Amerika berjumlah 250 juta adalah enam puluh kali lebih besar, lebih heterogen, lebih bergantung dan saling bergantungan secara teknologis, menimbulkan tuntutan yang lebih kompleks dan banyak terhadap pemerintah untuk berbagai barang dan jasa. Secar khusus, urbanisasi meningkatkan kebergantungan terhadap kegiatan pemerintah.

Dalam tahun 1789 kota New York berpenduduk 33 ribu; pada saat ini ia telah berjumlah melebihi delapan juta manusia, yang membawa begitu banyak tuntutan-tuntutan baru terhadap pemerintahan kota bagi pelayanan-pelayanan yang mendasar. Api, polisi, sekolah, kesejahteraan, penentuan daerah (zoning), air, pembuangan limbah, dan perumahan hanyalah sejumlah pokok yang diperlukan oleh kehidupan kota modern. Sebuah lingkungan masyarakat yang kompleks pada saat ini cenderung untuk mendorong pengembangan tugas-tugas birokratif kompleks.

1. Pertumbuhan dan kebangkitan Fungsi-fungsi Organisasi Birokrasi Pemerintah

Seperti halnya lambung sebuah kapal yang lambat laun akan ditempeli tertitip, AS memerlukan kelembagan birokrasi dan jasa secara bertahap lapis demi lapis tanggung jawab bertambah selama kurun waktu 200 tahun. Tipe-tipe berdeda dari desakan-desakan masyarakat muncul, selama waktu yang panjang, organisasi birokrasi. Tugas-tugas birokrasi maupun pelayanan baru ini semakin bertambah secara bertahap dan tidak merata. Seringakali penerangan birokrasi pemerintah ini begitu lambatnya sehingga tidak terasa ; sering kali ia begitu cepat. Pertama, fungsi-fungsi tugas birokrasi terprnting tercipta pada awal dari keberadan negara baru ini; kedua, hal itu melibatkan pembangunan ekonomi nasional yang berkembang pada abad ke-19; ketiga, tugas-tugas yang berorientasi pelayanan terjadi pada akhir abad ke-19; keempat, munculnya badan-badan pengatur dan dinas perusahaan pemerintah yang dikembangkan dalam periode progresif pada

awal abad ke-20; kelima, gelombang organisasi-organisasi pelayanan masyarakat meningkat selama terjadinya Great Depresent; keenam, pembangunan pengadaan pangkalan pertahanan yang terbesar muncul selama perang dunia kedua dan sesudahnya, era perang dingin; dan ketujuh, bentuk-bentuk baru tugas staf demikian pula negara dan birokrasi lokal tumbuh sepanjang abad ke-20 (lihat gambar 2.1). Setiap tipe dasar organisasi ini akan diulas secara berurutan.

Penciptaan Fungsi-fungsi Pelayanan Produk

Pada permulaan pemerintahan AS di tahu 1789 birokrasi yang sederhana diperlukan. Bagaimanapun badan-badan masyarakat sangat diperlukan. Kongres membuat departemen-departemen eksekutif yang pertama guna menyelenggarakan fungsi-fungsi jasa pokok. Tugas-tugas pokok merupakan pula dimana suatu negara (bangsa atau kotapraja). AS melakukan lima unit ditahun 1789 untuk melakukan fungsi-fungsi pokok tersebut : departemen luar negeri melakukan urusan-urusan dalam negerinya dengan negara lainnya;

Departemen perang dan berikutnya departemen angkatan laut (saat ini digabung menjadi departemen pertahanan) untuk memberikan perlindungan terhadap ancaman-ancaman negara lain; departemen keuangan untuk menarik pajak, membayar tagihan, membereskan rekening, dan menetapkan kebijakan ekonomi secara luas; kantor kejaksaan agung (saat ini departemen peradilan) untuk menunjukan kasus-kasus legal dan meberikan nasihat-nasihat kepada Presiden berikut kabinetnya dan departemen jasa pos guna melakukan sistem

surat menyurat nasional, yang masih sangat penting untuk komunikasi didalam negeri (dinas pos AS sekarng beroperasi sebagai perusahaan pemerintah yang berdiri sendiri).

Seperti yang ditunjukan pada gambar 2.2 departemen (dengan perkcualian dinas kejaksaan agung yang menjadi suatu departemen ditahun 1970) merupakan kunci blok-blok pembangunan birokrasi dari awalnya. Hal ini tersebut merupakan susunan organisasi dasar guna menetapkan jasa-jasa nasional kritis dan departemen masih merupakan kotak-kotak bangunan dasar pada negara federal dan tingkatan lokal. Mengapa? Secara luas karena pendirian telah mengalami suatu yang tidak menggembirakan selama perang revolusioner dalam melakukan bisnis administratif dengan dewan-dewan, badan-badan, serta komisi legeslatif. Hal ini telah membuktikan lamban, kurang responsif dan tidak bertanggung jawab. Jenderal George Washington, sebagai komandan wilayah angakatan perang kontinental selama perang revolusioner, terus mengeluhkan ketidakmampuan komite-komite ini terhadap setiap persetujuan dan untuk semua memutuskan serta bertindak cepat pada masalah-masalah meliter kritis. Ketika Washington menjadi presiden, tidaklah mengherankan bahwa ia bersama-sama dengan konggras yang memiliki frustasi pengalaman yang sma membuat departemen yang bertanggung jawab terhadap eksekutif tunggal.

Para pendiri telah mempelajari pengalaman pahit selama revolusi yakni seseorang harus bertanggung jawab didalam melakukan pekerjaan pemerintah, dan format departemen, mereka terlihat bahwa model organisasional yang paling efektif adalah untuk mempermudah tujuan itu.

Kepala departemen disebut sebagai sekretaris (memiliki model Inggris) dan akan ditunjuk melalui persetujuan senat, oleh presiden dan akan membantu keperluannya. Ini merupakan point terakhir yang menimbulkan perdebatan sengit di konggras khususnya mengenai formasi departemen-departemen tersebut. Dibeberapa orang wakil presiden untuk menunjuk kebijakan-kebijakan Internasional. Thomas Jefferson sebagai menteri luar negeri yang pertama tidak hanya mengatur urusan-urusan diplomatik namun berlipat ganda, dan kerapkali tugas-tugas yang tidak berkaitan (sebagai dalam kasus yang ada sekarang ini pada beberapa sekretaris kabinet). Ia mengepalai dikeluarkannya hak cipta dan patent, mencetak mata uang, dan menyelenggarakan sensus penduduk (secara luas karena keterkaitan Jefferson terhadap masalah-masalah ini karena tidak ada lagi yang tidak mau memikul tanggung jawab untuk mereka). Semua Jefferson selenggarakan dengan bantuan hanya seorang juru tulis, pimpinan dan tujuh orang juru tulis pembantu, dan seorang kurir.

Departemen perang melakukan pengawasan terhadap baik angkatan darat maupun angkatan laut, namun ditahun 1798 angkatan laut dipisahkan kedalam departemen tersendiri guna melakukan persiapan yang pada saat itu untuk melakukan peperangan angkatan laut dengan Inggris Raya. Hal inimerupakan contoh awal bagaimana sebuah krisis telah mempercepat formasi sebuah departemen independen baru; dengan gaya yang hampir sama mendekati 200 tahun kemudian tahun 1977, Departemen Energi, ditempa dari potongan-potongan sejumlah badan-badan kecil, menjadi bergabung karena adanya krisis energi nasional. Seperti halnya

Departemen Luar Negeri, Departemen Perang dan Angkatan Laut merupakan kegiatan-kegiatan kecil, memiliki sejumlah kapal, kurang dari 4000 prajurit dan hanya memiliki 80 pegawai sipil.

Pertimbangan berikut oleh seorang tamu asing terkemuka dalam pertemuannya dengan Menteri Perang James Mc Hendry ditahun 1796 memberikan perasaan kekurangan formalan dari kegitan sehari-hari departemen ini.

Para pegawai pemerintah sederhana dengan cara yang pernah saya tahu. Saya berkesempatan untuk berkenang pada Mc Henry, menteri perang. Pada waktu itu sekitar pukul 07.00 pagi, ketika saya datang dimana tertutup oleh banyak peta, terbuka dan ditengah kesunyian saya jumpai dua orang juru tulis yang masing-masing sedang duduk dimejanya, sedang sibuk menulis. Pada akhirnya saya bertemu seorang pembantu, atau mungkin agak lebih tinggi dari pembantu, berhubung ada tapi sedang dirumah, dan saya minta sekretaris. Ia menjawab bahwa pimpinannya tidak ada ditempat untuk beberapa saat, sedang ke tukang cukur untuk memotong rambut. Tuan McHenry termasuk terdaftar di Anggaran Belanja Negara dengan gaji sebesar $ 2000, tentu gaji yang sangat memadai dimana Menteri Perang berangkat pagi-pagi ketetangga sebelah, tukang cukur, dipojok untuk bercukur. Saya sungguh keheranan menjumpai semua urusan kantor perang dalam melakukan transaksi oleh dua orang juru tulis, seperti halnya saya mendengar bahwa seorang menteri pergi ketukang cukur.

Sementara informalitas sebagai karakteristik kegiatan departemen dimasa permulaan, menyatakan perbedaan-

perbedaan diantara departemen-departemen pun jelas terlihat. Departemen keuangan secara terpisah karena sangat kepribadian dan kepemimpinan Alexander Hamilton, diberikan mandat yang paling luas serta ruang gerak leluasa yang terdapat pada undang-undang yang mengijinkannya: menyelami isi dan mempersiapkan rencana-rencana untuk memperbaiki dan mengatur pajak; untuk mengawasi dan menarik pajak; melakukan tugas-tugas seperti yang berhubungan dengan penjualan tanah milik negara; dan menyelenggarakan berbagai tugas yang berkaitan dengan finansial, mengawasi dan pembayaran dana-dana secara langsung, mengontrol hutang-hutang masyarakat, dan mendirikan sebuah bank nasional. Dia bahkan menyusun cetak biru (blue print) ekonomi yang pertama mengenai pertumbuhan ekonomi nasional daral Report on Manufacturers. Sebagaimana yang dibenarkan saat ini, kapasitas intelektual dan kepribadian pemimpin yang dikombinasikan dengan wewenang legal departemen dn bertanggung jawab sehari-hari menimbulkan keanekaragaman antara organisasi pemerintah, bahkan jika mereka semua dapat didefenisikan secara luas sebagai departemen.

Kejaksaan Agung, seperti ditulis sebelumnya, berbeda dalam wewenang diwakili oleh sebuah kantor (dinas) bukan sebuah departemen. Hingga mamasuki abad kesembilanbelas, seorang jaksa agung adalah partimers. Mereka bertindak kurang lebih sebagai penasehat resmi presiden dan sebagai jaksa pimpinan untuk AS.

Tradisi ini berlangsung terus hingga saat ini. Seorang jaksa agung terakhir merupakan sahabat karib, seorang pengacara pribadi, presiden yang pernah membantu memperhatikan dua

orang yang ditunjuk baru-baru ini, Griffin Bell dan Wilian French Smith. Jaksa Agung pada awalnya diharapkan meneruskan praktek-praktek legal pribadinya untuk mendukungnya. Hal ini yang sama benar adalah dengan kepala kantor pos lokal yang berkerja untuk Dirjen pos. Meraka tidak pula digaji dan diharapkan meminta ongkos terhadap pelanggannya sebagai jasa (suatu tradisi juga dianggap benar saat ini dalam bentuknya yang berubah, karena dinas Pos AS pada saat ini merupakan sebuah perusahaan pemerintah yang berdiri sendiri dan diharapkan akan menjadi perusahaan yang swadaya).

Dalam banyak hal, fungsi-fungsi jasa pokok diplomasi ini, pertahanan nasional, finansial, penasehat hukum dan komunikasi internal dengan sedikit variasi yang tetap ada saat ini dari fungsi-fungsi pelayanan pokok birokrasi AS, namun dengan satu perbedaan penting. Setiap departemen Federal yang menyelenggarakan tugas-tugas mendasar ini telah berlipat ganda ruang lingkupnya, kegiatan-kegiatannya, ukurannya yang sangat besar selama lebih dari 200 tahun yang lampau.

Birokrasi Departemen Luar Negeri yang ada pada saat ini terdiri dari lebih 30.000 orang, menstaffkan 142 perwakilan diseluruh dunia, dan mewakili AS lebih dari 50 organisasi internasional dan menghindari lebih dari 800 konferensi internasional setahun. Hal Ini sangat jauh berbeda dengan cara dimana saat Thomas Jefferson memiliki delapan juru tulis, seorang kurir dan 25 orang wakil.

Tugas-tugas yang tergambar di atas hanyalah menunjukkan sedikit bukti tanggung jawab fungsional yang luar biasa

kompleknya. Banyak dari tugas-tugas tersebut yang bahkan tak pernah terbayangkan ditahun 1789. termasuk di dalamnya adalah memberantas terorisme, hak-hak asasi manusia, program pengungsi, masalah-masalah narkotika internasional, urusan organisasi nasional. Ekspansi yang sama terhadap peran dan tanggung jawab telah terjadi pula pada departemen-departemen inti lainnya, keuangan, pertahanan, peradilan dan jasa pos. Meskipun departemen-departemen ini aktivitasnya telah amat meluas, seperti halnya dalam kasus Departemen Luar Negeri, struktur dasarnya masih tetap sama seperti halnya pada saat mereka pertama kali diorganisir, yakni memiliki seorang sekretaris kabinet yang memegang pimpinan, rantai komando, kegiatan-kegiatan yang terbagi secara fungsional dan hirarkis. Dan beberapa tanggung jawab yang tidak tepat benar dengan misi-misi pokoknya secara keseluruhan.

2. Pembangunan Ekonomi Nasional pada Abad Kesembilan Belas

Organisasi pemerintah pertama di AS didirikan untuk melayani fungsi-fungsi mendasar sebuah negara baru dan diorganisir dalam bentuk departemen-departemen dan jawatan-jawatan. Namun pada abad sembilan belas terlihat munculnya susunan-susunan organisasional lain. Departemen Dalam Negeri, satu-satunya departemen federal yang didirikan antara satu tahun 1789 dan 1889, mapan ditahun 1849 untuk membantu meningkatkan pertumbuhan domestik dan pembangunan nasional. Ini merupakan sebuah era dimana ekspansi kebarat sangat cepat. Karena penduduk

bergeser kebarat, sebuah departemen baru dibutuhkan untuk melayani keperluan-keperluan negara-negara baru. Proposal untuk mendirikan sebuah kantor pusat, mengikuti cara-cara Kantor Pusat Inggris (terutama sebuah departemen untuk urusan-urusan dalam negeri), telah berulangkali ditingkatkan sejaktahun 1789. Bagaimanapun dsakan-desakan lokal untuk mempertahankan keterlibatan federal dalam bidang ini, berkaitan dengan kecemasan terhadap birokrasi yang sedang berkembang (kemudian), telah menghalangi gerakan-gerakan dalam pelaksanaannya hingga tahun 1849, ketika kebuthan untuk arah kebijakan dan koherensi semakin besar menjadi sangat penting. Departemen Dalam Negeri muncul sebagai suatu campuran dari kepingan-kepingan beberapa badan-badan yang ada semuanya melibatkan kepentingan-kepentingan domestik: Biro untuk urusan orang Indian (dari departemen perang); pensiunan militer (dari perang), Dinas Hak Paten (dari Luar Negeri); Biro Sensus (dari Departemen Luar Negeri); dan Dinas Pertahanan (dari Keuangan). Perhatikan bahwa Biro menjadi dasar pengorganisasian pada departemen Dalam negeri. Pemencaran Departemen Dalam Negeri dan pengelompokan badan-badan yang berorientasi domestik agak kurang berkaitan dengan campuran nama-nama yang terdiri dari kata biro dan dinas masih tetap pada tingkatan luas pola-pola dasarnya dan model operasi pada saat ini.

Beberpa fungsi lama masih penting pada Departeman Dalam Negeri, seperti halnya biro urusan Indian maupun biro Manajemen Pertahanan (sebelumnya Dinas Pertahanan), namun banyak fungsi-fungsi baru telah ditambahkan meliputi Biro Pertambangan untuk pengawasan pertambangan

dan pemberlakuan Undang-undang keselematan; Dinas Pertamanan Nasional, untuk mengelola taman-taman nasional; Dinas Margasatwa dan Perikanan AS, dicurahkan bagi perlindungan dan pernaikan perikanan dan binatang buruan. Beberapa fungsi lagi bahkan tak terbayangkan pada tahun 1849 saat ini terdapat pada Departemen Dalam Negeri, seperti halnya Administrasi pertambangan lepas pantai.

Sementara tugas-tugas bersifat jasa dan berorientasi domestik telah semakin luas pada Departemen Dalam Negeri, penyambung keputusan hubungan yang sederhananya, tugas-tugas yang bercampur aduk tetap utuh. Menghasilkan apakah pola organisasional ini, lain halnya dengan departemen-departemen pelayanan pokok sesungguhnya, merupakan tingkat otonomi sub unit yang lebih besar dalam struktur tersebut (nama biro oleh karena itu menunjukan tingkatan ketidak ketrikatan sub unit lebih besar). Biasanya, kekeliruan dari sekretaris kabinet atau presiden, menyatakan, Dinas Pertahanan dalam Departemen Dalam Negeri (saat ini biro Manajemen Pertahanan) adalah kurang jelas bahkan dari awal karena pengaruh sub komite konggres dan kelompok-kelompok kepentingan. Sekali lagi, pola historis ini tetap benar pada saat ini. Bahkan sekarang seorang presiden ataum menteri dalam negeri sering menemukan kesulitan, jika tidak mustahil, untuk melaksanakan arah kebijakan jangka panjang dan pertalian fungsi-fungsi pelayanan dalam negeri yang beragam seperti halnya pertamanan, rekreasi, pengelolaan margasatwa, manajemen sumber daya, urusan-urusan Indian. Khususnya fungsi-fungsi domestik mengembangkan kekuatan badan pemilih dimestik, pemilihan dan kebebasan biro meningkat.

Fungsi-fungsi pelayanan baru ditambah pula terhadap departemen-departemen masa lampau di abad ke-19, disamping dengan keaneka ragaman pola organisasional lainnya. Perang Saudara dan akibatnya menimbulkan berbagai aktivitas pemerintah baru.

Departemen Peperangan menambah biro rakyat jelata (1866) untuk membantu budak-budak yang baru saja dibebaskan; Departemen keuangan menambah jabatan perpajakan (1866), pengawas mata uang (1863), dan dinas rahasia (1865) semuanya dibentuk untuk mengawasi penarikan pajak dan pengaturan mata uang. Jaksa agung menjadi pejabat dengan kepangkatan kabinet di tahun 1870 dan mengepalai departemen peradilan untuk mengurusi gugatan-gugatan masyarakat setelah usainya perang saudara, sengketa hukum terhadap sumber-sumber data alam dan pajak. Sub unit departemen peradilan disebut devisi; yakni divisi sipil dan divisi pajak. Mengapa hal ini terjadi dan mengapa pimpinanya disebut asisten jaksa agung adalah tidak jelas, meskipun disini sebagaimana dilain tempat desakan-desakan yang berhubungan dengan masalah yang timbul dari pembangunan dan pertumbuhan nasional mendorong fungsi-fungsi layanan baru dan perluasan birokrasi. Lembaga-lembaga birokrasi bertumbuh dengan cepatnya pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. namun perhatikanlah bagaiman nama-nama baru digunakan untuk membedakan sub unit-sub unit dalam birokrasi beragam secara luas; yakni, biro jawatan (servis), pengawasan dan divisi. Setiap istilah menunjukan sub unit-sub unit penting di dalam departemen-departemen utama yang melakukan tugas-tugas publik khusu demikian beragaman nama secara mendasar karena perbedaan

tradisi departemental. Divisi digunakan, sebagai contoh untuk menunjuk sub divisi departemen peradilan, namun ditempat lain tidak. Kejadian historis dan tradisi unit departemen menimbulkan pelipat gandaan variasi dan nama-nama sub unit pola organisasi AS.

Sebuah penyimpangan penting dari pola organisasional buku timbul dengan pembuatan lembaga Smithonsonian di tahun 1846. tahun 1829 cita-cita James Smithson dari Inggris untuk mewariskan tanah miliknya di AS, guna didirikan di Washingtan, dengan nama lembaga Smithsonia, sebuah perusahaan untuk meningkatkan dan menyebarkan ilmu pengetahuan antar manusia. Kongres ingin menerimanya, namun demikian tujuan dari bantuan tersebut tidak sesuai benar dengan berbagai aktivitas departemen yang ada. Konggres membuat badan pemerintah independen yang pertama dalam bentuk sebuah yayasan, pengontrolan badan ini diluar rantai komando cabang eksekutif tradisional dengan memberikannya kepada badan pengawas Smithsonia. Badan ini terdiri dari hakim kepala, wakil presiden, tiga orang senator AS, tiga anggota majelis dan sembilan orang swasta.

Lembaga Smithsonian memulai arah penting otonomi birokrasi, hingga hari ini ada lebih dari 60 badan-badan independen yang bergerak diluar ketiga belas departemen federal tradisional. Beberapa diantaranya besar, seperti halnya administrasi jawatan umum, dengan anggaran bermiliyar-miliyar dollar dengan ribuan pekerja. Administrasi jawatan umum (GSA : Generang Services Administration) bergerak secara otonom karena konggres dan golongan-golongan kunci telah mendesaknya agar tetap independen (secara luas untuk

mempermudah kontrol kelompok kepentingan dan konggres untuk urusan-urusan tersebut). Badan-badan independen lainnya seperti ACTION, yang terdiri dari kumpulan badan-badan sukarela yang luwes seperti halnya korps perdamaian korps pekerjaan, program kakek angkat, sukarelawan untuk membantu Amerika (VISTA) dan program penanggulangan pengunaan obat-obatan, cukup kecil untuk dibandingkan dengan hanya beberapa ACTION menimbulkan presiden historis. Presiden Kennedy menekankan permulaan tersebut bahwa misi korps perdaian harus jelas dan terpisah dari badan-badan diplomatik tradisional seperti departemen luar negeri tak pernah ingin bergabung dengan ACTION.

Fungsi-fungsi Jasa Clientele

Pertengahan kedua abad ke-19 melihat formasi yang jelas dari bentuk-bentuk baru birokrasi AS. Hal ini merupakan tanggapan secara luas bagi desakan-desakan dan tuntutan-tuntutan baru masyarakat. Sebagaimana Richard Schott amati, oleh karena departemen-departemen baru periode ini pertanian, buruh dan perdagangan patuh kepada kepentingan-kepentingan dan aspirasi kelompok-kelompok ekonomi khusus. Kehadirannya membuktikan spesialisasi yang berkembang dan pembagian jenis pekerjaan yang terjadi pada masyarakat Amerika. Menurut pandangan Schott, blok-blok kelompok ekonomi yang sangat kuat dan berkembang diakhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 menimbulkan birokrasi yang sangat kuat dan baru untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan jasa Clientele (kelompok pelanggan atau klien) khusus.

Kelompok Clientele yang telah terorganisir dengan

sangat kuat dan besar dalam era saat ini tersusun dari para petani. Tiga perempat orang Amerika pada saat itu hidupnya menggantungkan pada ladang, Departemen Pertanian AS (USDA) berdiri pada tahun 1862. Ia pertama-tama dikepalai oleh seorang komisioner yang kemudian mengaku sebagai kabinet penuh tahun 1889 sebagai seorang menteri departemen. USDA dimapankan pada tahun yang sama konggres meluluskan Morril Act. (undang-undang Morril), yang menjamin tanah bagi perkampungan petani negara-negara Western dan Homestead Act. (undang-undang tentang tanah berikut rumah diatasnya, yang membuka tanah negara untuk para penghuni), sebagaimana Leonard White menjelaskan, undang-undang ini dan USDA sebagai tiga fondasi kebijakan pertanian federal menurut undang-undang pokok selama hampir satu abad. Pertama-tama fungsi ASDA secara prinsipil berupa penelitian dan pendidikan. Pengembangan teknik-teknik bercocok tanam dan pembibitan baru metode ini keseluruh penjuru negeri merupakan prioritas awal departemen tersebut. Seperti halnya anggaran dasar USDA uraikan, tujuan utamanya adalah untuk mempelajari dan penyebaran informasi yang bermanfaat antar masyarakat pada masalah-masalah yang berkaitan dengan pertanian, melakukan penelitian-penelitian ilmiah maupun praktis, dan untuk menunjuk orang-orang yang ahli dibindang ilmu alam yang berkaitan dengan pertanian. USDA merupakan birokrasi federal yang gak berbeda dengan departemen-departemen inti seperti halnya departemen luar negeri, yang melihat kebutuhan-kebutuhan negara secara keseluruhan, melayani secara langsung kebutuhan-kebutuhan serta kepentingan kelompok tunggal, para petani.

Pada saat ini meskipun kurang dari lima persen orang Amerika yang hidup sebagai petani, USDA telah tumbuh menjadi departemen federal yang paling luas karena ia melakukan berbagai fungsi jasa pertanian yang sangat luas dan lebih meresap dari pada fungsi-fungsi yang tersurat oleh anggaran dasar aslinya. Selama bertahun-tahun kegiatan USDA telah meluas kepada kajian ekonomi, program-program nutrisi, kupon makanan, jasa konsumen, pembangunan perdesaan, urusan internasional, sumber daya alam dan pelestarian lingkungan. Perhatikanlah bagaimana program-program pendidikan dan ilmiah departemen yang sebenarnya saat ini hanya dikepalai oleh seorang direktur, bukan seorang asisten menteri, menyiratkan penyimpangan relatif dalam kepentingan pada skema keseluruhan kegiatan-kegiatan departemental saat ini. Demikian pula sementara Clientele USDA telah berlipat ganda selama abad terakhir ini, dengan demikiannya tugas-tugas fungsional.

Berkembangnya Badan-badan Pengatur dan Perusahaan-perusahaan pemerintah diakhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 terlihat perkembangan dua bentuk lain birokrasi pemerintah diluar struktur departemental tradisional: badan-badan dan perusahaan pemerintah, ‘keempat’ atau ‘tersembunyi’ karena mereka memainkan kekuasaan demikian, namun demikian tidak dipublikasikan, peranannya dalam menentukan agenda dan kebijakan-kebijakan. Pertumbuhan yang cepat dari birokrasi pengatur, seperti hanya tipe-tipe awal birokrasi federal, sebagai hasil kebutuhan-kebutuhan sosial baru untuk jasa-jasa publik.

Struktur sosial pokok AS berubah cepat pada era ini. Hingga akhir abad 19, struktur perusahaan raksasa, trust mulai mengendalikan, bahkan memonopoli, pangsa pasar luas meliputi : minyak, baja, rel kereta api, dan perusahaan manufaktur lainnya. Trust telah mampu mengendalikan pasar dan berlaku curang terhadap harga pasar sejak tahun akhir tahun akhir 1800-an. Baik pengaruh politik maupun ukuran ekonomi yang sangat besar telah menimbulkan tuntutan-tuntutan hebat masyarakat, khususnya petani-petani western dan bisnis kecil, yang diambil oleh kekuatan-kekuatan trust yang tak terkendalikan.

Pemerintah menanggapinya dengan dua tindakan untuk mengendalikan perusahaan-perusahaan raksasa ini. Pertama trust dilarang oleh UU (Undang-Undang). Sasaran dari UU anti-trust Sherman tahun 1890 adalh untuk menghentikan trust-trut besar ini dengan menetapkan kekuasaan pemberlakuan bagi Departemen Peradilan. Kedua, komisi-komisi pengatur menciptakan perlengkapan hukum permanen untuk mengawasi dan mengatur kegiatan-kegiatan trust perusahaan. Pengaturan Indepanden mulai pada tingkat pada federal tahun 1887 dengan komisi Dagang Antar Negara (ICC = Interstate Commerce Commission), yang diadakan untuk mengatur tarif kerata api, lantas sebuah isu ekonomi penting bagi para petani westrn. Praktek-praktek monopoli jasa pengangkutan kereta api West dan Midwest telah memeras banyak petani, yang pada gilirannya menuntut kegiatan pemerintah. Bantuan segera datang dalam bentuk tipe baru birokrasi ini, ICC.

ICC, mengikuti model komisi-komisi pengatur negara terdahulu. Tiga, lima atau tujuh orang dewan yang diberi

wewenang legal dan kebebasan politis (setidaknya dalam teori) dengan ditempatkan diluar departemen-departemen eksekutif formal. Dewan ini diberi kekuasaan eksekutif dan dikuasai legal untuk mengatur harga dalam pasar ekonomi khusus guna mengekang monopoli dan praktek-praktek curang oleh raksasa-raksasa industri.

Pada saat ini, hampir seabad sesudah berdirinya ICC, ada sejumlah komisi-komisi pengaturan. Sementara komisi-komisi ini mengatur berbagai bidang ekonomi, mereka memiliki kebebasan yang sama sebagai ICC. Mereka merupakan bagian yang penting dan berpengaruh dari birokrasi federal. Beberapa diantaranya adalah : komisi pengaturan nuklir, komisi perhubungan federal, dewan bank pinjaman rumah federal, komisi maritim federal. Komisi tenaga federal, komisi perdagangan barang-barang komoditi, dewan hubungan buruh nasional, komisi surat-surat berharga dan kurs, komisi keselamatan produk konsumen.

Organisasi Komisi Dagang Negara didirikan untuk mengatur bidang yang luas dari praktek-praktek dagang. Catatan bahwa format tersebut pada dasarnya sama denga ICC (meskipun staf dan anggarannya jauh lebih kecil). Menurut Profesor Marver Bernstein, komisi-komisi demikian melibatkan tempat diluar departemen eksekutif, sejumlah tindakan independen dari pengawasan oleh presiden maupun seorang sekretaris kabinet, kebal dari kekuasaan kesewenang-wenang presiden untuk menggantikan anggota-anggota komisi independen dari jabatannya. Adalah sebaliknya ditambah bahwa sementara konggres memberi banyak kekuasaan mengatur bagi komisi independen, selama bertahun-tahun ia telah pula menetapkan

beberapa jumlah fungsi-fungsi pengaturan tehadap departemen-departemen reguler. Sebagai contoh, Packers and Stockyards Act tahun 1921 fungsi-fungsi pengaturan ditetapkan untuk menteri pertanian lebih dari sekedar untuk komisi dagang federal. Kegiatan-kegiatan pengaturan yang ada pada saat ini dilakukan oleh banyak departemen eksekutif, dan bukan hanya dalam komisi independen. Sekali lagi, kejadian bersejarah yang lebih dari sekedar merundingkan maksud yang seringkali menentukan lokasi dan tingkat kewenangan yang ditetapkan untuk birokrasi oleh konggres.

Era Progresif terlihat pula pembuatan bentuk penting yang lain dari birokrasi publik : perusahaan pemerintah. Sebagaimana Harold Seidman seorang sarjana terkenal dibidang ini, telah menulis, Perusahaan Pemerintah pada pokoknya sebuah respon empiris terhadap masalah-masalah yang ditimbulkan oleh meningkatnya kepercayaan terhadap badan usaha bisnis buatan pemerintah dan tipe bisnis yang bergerak memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Perusahaan Pemerintah mengikuti model perusahaan swasta. Ia memiliki dewan direktur, yang diberi tingkat kebebasan dari hukum pelayanan sipil *(Civil Service Rules)* dan proses anggran tahunan sehingga diharapkan mampu melaksanakan aktivitas perusahaannya dengan keluwesan yang lebih besar secara pribadi dan finansial. Format perusahaan sungguh menarik karena ia tidak nampak, bahkan tidak seperti apa yang kita katakan menyerupai sebuah birokrasi publik. Ia lebih merupakan sebuah perusahaan. Memiliki daya tarik yang kuat terhadap nilai-nilai bisnis yakni, nilai yang berkaitan dengan efisiensi, ekonomi, dan efektivitas

sepanjang sejarah AS menanam seperti itu sungguh menarik para pemilih berikut wakil-wakilnya. Nilai-nilai bisnis sangat populer selama Era Progresif (The City Manager Plan, yang memodelkan pemerintah vokal sesuai dengan cara-cara bisnis dibuat juga pada waktu itu).

Model perusahaan merupakan sarana efektif bagi pelaksanaan program-program baru dengan kecepatan dan efisiensi. Pemerintah diminta untuk menyelenggarakan sejumlah jasa publik baru. Masyarakat menginginkan agar tugas-tugas tersebut dikerjakan dengan cepat dan efisien. Jalan-jalan baru, dan sekolah-sekolah dan sarana-sarana yang dibutuhkan. Sebuah perusahaan pemerintah dengan demikian sangatlah tepat karena ia mampu melakukan tugas-tugas baru ini dengan sebaik-baiknya dan efektif. Ketika pemerintah AS membeli perusahan Rel Kerata Api Panama dari perusahaan Kanal Perancis tahun 1904, sebuah perusahaan pemerintah (merupakan yang pertama) didirikan untuk mengoperasikan rel kereta api kanal (terusan). Hal ini sungguh berhasil didalam membantu pembangunan terusan.

Lebih dari 100 perusahaan pemerintah (government corporations) sejak tahun 1904 telah berdiri untuk melakukan beragam tugas-tugas publik dari COMSAT, yang mengoperasikan satelit komunikasi, hingga Tennessee Vale Authority (TVA : Otorita Lemah Tennessee), yang menyediakan tenaga, irigasi, sarana rekreasi,dan pembangunan ekonomi dilembah Tennessee. Seperti halnya komisi pengaturan, perusahaan pemerintah, setidaknya dalam teori, terpisah dari politik melalui petunjuk direktur yang didukung oleh dua partai

dengan syarat-syarat yang saling melengkapi. Netralitas dan kebebasan seperti itu merupakan faktor penting keluwesan perusahaan-perusahaan pemerintah di dalam pembuat keputusan dan kapabilitas perencanaan jangka panjang, terutama dalam masalah-masalah fiskal (pajak), penentuan pegawai dan rencana induk. Dasar pemikiran ini dipergunakan Presiden Nixon di tahun 1970 ketika dia mengusulkan transformasi dinas pos AS dari sebuah departemen eksekutif kedalam sebuah perusahaan pemerintah. Perubahan ini adalah perlu, menurut Nixon, untuk membebaskannya dari tekanan politik partai dan untuk meningkatkan efisiensi serta ekonominya. Untuk perusahaan dari pada dinas pos, dan sejumlah organisasi pelayanan masyarakat lainnya pula, dipertimbangkan sebagai suatu alat yang lebih bisa diterima dalam jasa-jasa pengiriman bagi masyarakat.

Format perusahaan dinas pos AS dan banyak organisasi lainnya dibuat mengikuti garis-garis yang sama. Beberapa diantaranya adalah : Perusahaan Pembangunan Terusan St. Lawrence, Asosiasi Pegadaian Nasional Pemerintah, perusahaan kredit komoditi, Perusahaan Asuransi Panen Federal, Perusahaan Rumah Federal, Perusahaan Asuransi Deposito Federal, Bank Ekspor Impor, Perusahaan Investasi Swasta Luar Negeri, dan Bank Telepon Perdesaan. Seperti yang dilakukan oleh bisnis swasta. Pekerjaan mereka merupakan sumbangan utama bagi aktivitas federal namun demikian sebagian besar merupakan dimensi tersembunyi dari birokrasi pemerintah.

3. Gelombang-gelombang Dalam Layanan Sosial pada Masa *The New Deal dan Great Society*

Sebagaiman James Q Wilson katakan, banyak dari birokrasi modern kita merupakan hasil gelombang majoritanian tuntutan masyarakat terhadap aktivitas lebih pemerintah pada masa progresif, New Deal, dan Era Great Society. Adanya tuntutan masyarakat, Era Progresif membawa eksistensi beragam pengaturan baru dan perusahaan-perusahaan pemerintah, namun demikian sumber terbesar pertumbuhan orang sipil dalam birokrasi AS terdiri terjadi selama selama New Deal (kibijakan baru) pada tahun 1930-an dan Great Society pada tahun 1960-an. Kedua era tersebut mengantar tipe birokrasi pelayanan sosial yang baru dan beragam.

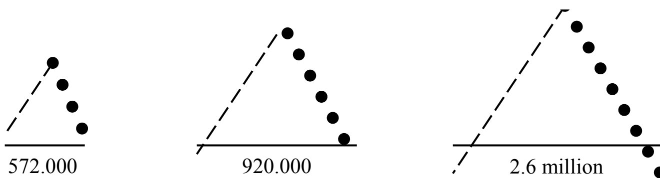
New deal merangsang sejumlah pelayanan birokrasi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Hal ini secara luas sebagai respon terhadap sebuah krisis ekonomi – The Great Depression (Depresi Hebat) yang mencekik AS di awal tahun 1930-an. Pada tahun 1933, 14 juta orang Amerika kehilangan pekerjaannya – satu orang dari empat angkatan kerja. Pada tahun yang sama, lima ribu bank menutup pintunya dan pendapatan industri anjlok dari 85 menjadi 35 milyar dollar. Industri terhenti sama sekali : munculnya antrian makanan ; kebangkrutan terlihat dimana-mana. Angka rata-rata lima puluh saham industri pada bursa saham New York jatuh dari 252 menjadi 61 antara tahun 1929 dan 1933. Franklin Roosvelt dilantik sebagai Presiden pada bulan Maret, 4, 1933.

Dengan banyak dukungan dari apra pemilih dan kongres dia bergerak cepat untuk melakukan penyusunan program-

program guna mengatasi bencana ekonomi tersebut. Administrasi Pemulihan Darurat Federal (1933) didirikan untuk mengatur bantuan-bantuan untuk disalurkan sebagai pertolongan terhadap orang miskin dan pengangguran ; korps konservasi sipil (1933) menarik ribuan pemuda untuk melakukan penanaman tanaman hutan; Administrasi Kredit Perkebunan (1933) memperluas pinjaman petani dan kredit pertanian bagi para petani yang bangkrut; Perusahaan Asuransi Deposito Federal (1933) melakukan perlindungan bagi para deposito bank, dan Administrasi Peningkatan Tenaga Kerja (1933, Work Progress Adminitration) mengerjakan banyak pria dan wanita untuk membangun jalan, sekolah, lapangan terbang dan rumah sakit. Sejumlah badan-badan publik baru lainnya yang dibentuk untuk menangani maslah-masalah dan dampak dari keadan darurat ekonomi yang hebat ini.

Banyak langkah-langkah yang dilakukan pada masa awal Roosevelt sungguh-sungguh dipertimbangkan. Pada masa keduanya, bagaimanapun banyak birokrasi publik permanen untuk meredakan atau mengurangi krisis ekonomi di masa mendatang seperti yang ditimbulkan Great Depression. Sistem keamanan sosial menciptakan program kepentingan para pensiunan mendatory bagi para pekerja juga kompensasi pengunduran diri dan program kesejahteraan bagi tuna netra, para cacat, dan anak-anak tanggungan, diatur melalui Badan Keamanan Federal (1939). The Fair Labor Standards Act (1938) memberlakukan upah minimum bagi jam kerja maksimum, dan The National Labor Relations Act (1935) memciptakan Sistem Nasional bagi penawaran kolektif buruh manajemen yang ada hingga saat ini (Labor management Collective Bargaining).

Badan publik New Deal lainnya, Perusahaan Asuransi Panen Federal (1938), memberlakukan sistem harga dasar minimum para petani – panty payments – yang menjamin harga dasar minimum para petani untuk hasil panennya sselama bertahun-tahun pasar tertekan. Melalui Administrasi Elektrifikasi Perdesaan (1935), tenaga listrik disalurkan hingga kebanyakan pemukiman terisolir; dan Administrasi Keamanan Perkebunan (1937) berupaya memperbaiki kesehatan, keselamatan dan kondisi pekerjaan bagi buruh perkebunan. Hal ini dan banyak layanan sosial baru lainnya bertambah sangat besar baik ukuran maupun ruang lingkup birokrasi federal. AS mengembangkan birokrasi permanen yang luas untuk melakukan tugas-tugas New Deal ini.



Jika New Deal berkonsentasi pada penemuan cara untuk mengembalikan masyarakat bekerja dan memberikan baik dasar-dasar kesejahteraan bagi jutaan dan stabilitas ekonomi terhadap berbagai sektor ekonomi, Great Society ditahun 1960-an berusaha memperpanjang dan memperluas ruang lingkup program-program sosial ini bagi wilayah-wilayah yang telah terabaikan oleh New Deal. Setelah kematian Presiden Kennedy pada tanggal 22 November 1963, Presiden Johnson melancarkan Great Society, ekspansi baru program-program layanan sosial yang hebat. Program perawatan kesehatan, sebagai contoh, berdiri tahun 1966, menjamin asuransi kesehatan bagi usia

lanjut; Dinas Peluang Ekonomi (1964, Office of Economic Opportunity) melakukan perang terhadap kemiskinan melalui berbagai program baru yang menuntut partisipasi maksimum yang dapat dilakuakan bagi si miskin; Departemen Perumahan dan Pembangunan Kota dalam tahun 1965 bersama-sama dengan sejumlah badan federal yang berorientasi perkotaan dan sejumlah program baru seperti halnya program Model Perkotaan, berada didalam sebuah departemen baru setingkat kabinet, untuk memerangi maslah-masalah perumahan dan pembangunan perkotaan. Departemen Transmigrasi berdiri pada tahun 1966 untuk mengkoordinasikan dan mempunyai target kebijakan transportasi umum dan angkutan besar untuk seluruh masyarakat ; beberapa komisi regional, seperti halnya komisi Regional Appalachian, dibuat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan ekonomi regional khusus. Selanjutnya, Great Socitey melakuakn ekspansi sejumlah program yang tidak mengikat dan bantuan pertolongan untuk menopang program-program masyarakat khusus seperti rumah sakit, sekolah, dan konstruksi jalan raya, sebagian besar dikelola dengan menyesuaikan dana melalui birokrasi publik lokal maupun negara. Beberapa dari program-program ini diantaranya masih dibukukan pada saat ini.

4. Organisasi Pertahanan Perang Dingin/ Perang Terbuka

Isolasi geografis unik AS merupakan kombinasi daripada oposisi liberal historisnya untuk mempertahankan kekuatan militer profesional menjadikan birokrasi pertahanan yang luas baik tak perlu dan tak diinginkan selama 150 tahun pertama sejarahnya. Meskipun, luas, pertempuran berdarah Perang

Saudara dan Perang Dunia I melakuakn perang kebanyakan dengan tentara sukarelawan temporer, dan tidak dengan profesional.

Semua ini berubah dalam perang dunia II. Isolasi geografis AS tiba-tiba menghilang ketika ancaman-ancaman militer menuju ambang pintunya. Jepang menyerang Pearl Harbour pada 7 Desember 1941. deklarasi perang dari Jerman Hitler dan Mussolini berikutnya. Rezim-rezim totaliter yang sangat kuat ini, dikombinasikan dengan teknologi persenjataan baru dan melemahnya demokrasi barat seperti halnya Inggris dan Perancis, AS tertimpa tanggungjawab baru untuk mempertahankan kepentingan sendiri demikian pula kepentingan dunia bebas. Semalam suntuk badan pertanahan baru menjadi diperlukan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, memobilisasi, dan melakukan upaya berperang AS. Dua belas juta pria dan wanita diikutsertakan dalam angkatan bersenjata selam perang dunia II, antara 1941-1945, 147 unit birokrasi baru dibuat oleh lembaga-lembaga baru yang kuat, seperti halnya dinas administrasi harga yang direncanakan dan ditujukan terhadap ekonomi perang keseluruhan, dan badan wajib militer lokal. Kegiatan yang berkaitan dengan perang ini menimbulkan lompatan terbesar dalam ukuran keseluruhan birokrasi federal dalam sejarah AS.

Setelah perang banyak dari kesatuan birokrasi baru ini, seperti halnya Dinas Administrasi Harga, ditiadakan, memang beberapa diantaranya masih ada disebabkan oleh ancaman-ancaman Uni Soviet (US) yang berkelanjutan serta rezim-rezim komunis lainnya. Perang dingin yang kerap kali berubah panas diluar daerah tersebut seperti halnya Korea, berarti bahwa selama tahun 1940-an dan 1950-an kesiapan dan kesigapan

pertahanan dipertimbangkan sebagai prioritas penting. Birokrasi publik permanen dan besar terbetuk karena tuntutan-tuntuan pertahanan jangka panjang yang baru ini. Departemen Pertahanan berdiri pada tahun 1942, juga mengadakan Badan Intelijen Pusat *(Central Intelligence Agency)* untuk menghimpun, mengkoordinasi, dan menyebarluaskan informasi intelijen asing yang sangat penting bagi keperluan keamanan AS. Bantuan luar negeri untuk negara-negara netral yang bersahabat menjadi sesuatu yang sangat penting dan bagian dari pertahanan strategis AS yang tak perlu dipersoalkan lagi. Bantuan militer, tawaran untuk bergabung dalam jumlah besar selama tahun 1940-an dan 1950-an, disalurkan melalui kelompok Pembantu Wilayah Militer dari Departemen Pertahanan. Bantuan non militer diberikan melalui Administrasi Kerjasama Ekonomi (ECA: Economic Cooporation Administration) yang dalam tahun 1961 menjadi Badan bagi Pembangunan Internasional (AID : Agency for International Development). ECA dan kemudian AID berusaha untuk memperkuat negara-negara sahabat dan netral secara otomatis, sosial dan politik melalui berbagai pinjaman bentuan dan program batuan teknik.

Program Pertahanan Perang Dingin menembus kedalam isu-isu domestik dan program-program publik. Perlunya memanfaatkan ilmu dan bakat ilmiah untuk membantu kebutuhan-kebutuhan negara bagi perang dingin menjadi perhatian penting selama periode ini. Proyek Manhattan menciptakan bom atom, yang telah mengakhiri permusuhan dengan cepat dan dramatis dalam perang dunia II, namun setelah perang, konggres dihadapkan dengan tugas mencengangkan untuk mengontrol penggunaan dan pengembangan energi

atom dimasa yang akan datang. Akhirnya, komisi Energi Atom didirikan pada tahun 1946. Penelitian dasar dan terapan dipacu dan dirancang melalui sistem baru pendanaan yang konggres lakukan pada tahun 1950 melalui Yayasan ilmu Pengetahuan Nasional (NSF). NSF sebuah badan independen dengan staf ahli ilmu pengetahuan tersendiri yang fungsinya untuk meyetujui bantuan bagi riset ilmiah, menjadi suatu kemepatan baru yang penting didalam menggairahkan kapabilitas riset di Universitas-universitas maupun laboraturium riset swasta. NSF menjaga kebebasan para ilmuan didalam lembaganya sambil memacu penelitian mengenai produk pertahanan potensial melalui dana bantuan yang ekstensif dan bantuan lainnya. Kaitan langsung dengan pengetahuan ilmiah dan prioritas Departemen Pertahanan selama tahun 1940-an dan 1950-an selanjutnya ditingkatkan melalui praktek yang tumbuh mengenai pelaksanaan kontrak untuk membantu Universitas-universitas, bukan untuk pusat penelitian komersial seperti halnya Rand Corporation, dan kebanyakan bisnis swasta.

Demikian pula, tekanan perang dingin untuk setaraf dengan Rusia mengadakan National Aeronautics and Space Administration (NASA)tahun 1958. Peluncuran Sputnik di bulan Oktober 1957 oleh Uni Soviet. NASA sepanjang tahun 1960-an, dan hingga saat ini, ditunjuk sebagai badan utama dalam upayanya mengeksplorasikan daerah-daerah diluar bumi. Kehebatan dan peran NASA berkembang cepat sebagai tanggapan terhadap ancaman perang dingin dari Soviet, seperti halnya AID, CIA, Komisi Energi Atom dan NSF lakukan. Sudah pasti, perembesan dan pengalihan kepada program-program domestik dari kepedulian perang dingin begitu banyaknya

sehingga sulit untuk menjelaskan secara ringkas. Sebagai contohnya, The National Defense Highway (1955) membuat program jalan raya plus senilai 100 milyar dollar, kiranya merupakan program kerja publik terbesar dalam sejarah, dipacu dan didukung sebagian oleh kepedulian terhadap pertahanan. Undang-undang Pendidikan Pertahanan Nasional tahun 1958 memacu penyaluran pinjaman dan bantuan untuk pendidikan ilmu pengetahuan dan matematika disekolah dilanjutkan ditingkat atas dan perguruan tinggi. Undang-undang ini didorong oleh ketakutan bahwa AS ketinggalan dengan Uni Soviet dibidang ini. Ancaman-ancaman maupun ketakutan eksternal terhadap AS telah menjadi sumber utama yang berlangsung lama dari formasi, pertumbuhan, pengelolaan sejumlah birokrasi publik setelah perang dan program-program pemerintah.

Fungsi-fungsi Pelayanan Lokal dan Staf

Munculnya lembaga-lembaga birokrasi diabad ke 20 AS memacu pertumbuhan lapisan-lapisan baru birokrasi secara bersamaan untuk mengawasi, koordinasi, perencanaan dan mengelola pemerintah. Satu mekanisme staf paling awal dibuat untuk maksud-maksud tersebut adalah staf umum. Ini dilakukan oleh konggres tahun 1903, atas nasehat Elihu Root, kemudian menjadi menteri perang, untuk perencanaan yang lebih baik dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan militer dan untuk menghindari terulangnya bencana logistik perang Spanyol-Amerika. Selanjutnya Budget and Accounting Act tahun 1921 membuat anggran eksekutif dan menambah Biro Anggaran Belanja (pertama kali beroperasi di bawah Menteri Keuangan

kemudian didalam Dinas Eksekutif Presiden = EOP) sebagai instrumen kunci untuk perencanaan anggaran dan fiskal. Undang-undang ini (mungkin merupakan kontribusi paling kritis bagi pengembangan birokrasi federal) mengadakan dinas akunting umum untuk menunjukan kontrol dan pemeriksaan auditing independen.

Laporan komisi Brownlaw 1937 merupakan studi penting pertama terhadap organisasi kepresiden sejak 1789, direkomendasikan bagi presiden Franklin Roosvelt peningkatan besar-besaran asisten staf untuk presiden. Sejak saat itu EOP tumbuh menjadi sebuah birokrasi yang hebat dengan hak tersendiri. Pada saat ini EOP merupakan staf penting Presiden. Ia terdiri beberapa ribu pegawai, kebanyakan dari mereka menenpuh karier jangka panjang, dan terdiri dari sejumlah organisasi penasehat kebijakan yang kuat. Beberapa diantaranya adalah : Dinas Pengembangan Kebijakan, yang memberikan nasehat pada presiden mengenai isu-isu kebijakan domestik ; Dewan Penasehat Ekonomi, yang menetapkan kebijakan ekonomi makro ; Dinas Manajemen dan Anggaran, yang mengembangkan anggaran eksekutif tahunan; dan Dewan Mutu Lingkungan, yang membantu didalam mengembangkan kebijakan lingkungan Nasional.

Birokrasi staf telah berkembang lebih jauh masing-masing meliputi tiga belas departemen eksekutif federal, sehingga pelaporan terhadap sekretaris kabinet adalah begitu luas, dinas-dinas khusus memberikan nasehat hukum, analisa kebijakan, rekomendasi personalia dan anggaran, dan banyak lagi (menunjuk pada segi-segi sebelumnya). Kongres telah pula menambah banyak staf tingkat tinggi untuk penasehat legeslatif

dan kapasitas perencanaan. Sebagai contoh The Congressional Reference Service memberikan referensi data dan dokumen bagi kegiatan-kegiatan kongres; Dinas Anggaran Kongres memberikan anggaran dan nasehat ekonomi ke kongres; Dinas Pengkajian Teknologi membantu membuat Undang-undang (legislator) untuk merencanakan, mengevaluasi, dan mengantisipasi dampak teknologi bagi masyarakat AS di masa mendatang, Dinas Akunting Umum sudah dijelaskan, merupakan sumber penting bagi pemeriksaan program dan fiskal. Mengingat dua dekade yang lalu kongres memiliki 5 ribu pegawai, dan saat ini memiliki lebih dari 20 ribu staf (lebih dari beberapa departemen federal, seperti halnya Departemen Pendidikan, yang memiliki lebih sedikit pegawai). Bahkan birokrasi yudisial telah tumbuh dengan cepatnya selama lima belas tahun terakhir. Ironisnya anggota-anggota kongres, yang telah menjadi pengkritik paling vokal dari birokrasi federal, merupakan bagian dari pertumbuhan birokrasi paling cepat sejak tahun 1970.

Lebih jauh, lebih dari 1500 badan penasehat dan 120 komisi ditingkat federal melapor kepada eksekutif maupun cabang-cabang legeslatif, atau keduannya, dan memberi pemerintah dengan susunan luas mengenai nasehat-nasehat biasa, teknis maupun ahli. Kebanyakan kecil dan staf personalia temporer, namun beberapa memiliki tugas-tugas penting dan sangat berpengaruh terhadap pemerintah. Sebagai contoh, Komisi Penasehat untuk hubungan antar pemerintah, melalui staf ahli dan peran koordinatif, sangatlah penting didalam merencanakan serangkaian kebijakan federal dan perkotaan masa mendatang.

Sering dengan pertumbuhan jasa staf pada tingkatan federal telah muncul birokrasi negara dan lokal selama abad ini. Melewati sungguh abad ke 19, birokrasi lokal adalah terbatas atau malah kosong. Kebanyakan orang Amerika hidup dari lahan atau di Kota-kota kecil dimana bisnis swasta maupun kerjasama sukarela merupakan jalur utama untuk memperoleh sesuatu yang kalau dikerjakan oleh karena itu pasukan pemadam kebakaran sukarela, sekolah-sekolah yang meningkat sevara lokal, amal bagi orang miskin, lanjut usia, dan lemah dan pembangunan serta penyelenggaraan sistem pengankutan, keperluan-keperluan, dan perumahan dengan dukungan gereja.

Urbanisasi, teknologi baru, industrialisasi, dan tuntutan-tuntutan untuk pelayanan masyarakat yang baru dan lebih baik membawa pertumbuhan yang cepat di negara dan birokrasi lokal sepanjang abad ke 20. Birokrasi lokal dan negara berkembang sekitar keperluan untuk fungsi-fungsi pokok, seperti halnya polisi dan layanan keselamatan. Pembangunan ekonomi berlanjut, fungsi-fungsi pengaturan, dan bentuk-bentuk perusahaan seperti perumahan dan wewenang pengangkutan menambah tugas-tugas baru. Perlunya pendidikan secara khusus memacu pengembangan birokrasi publik lokal sepanjang abad ini. Urbanisasi dan industrialisasi AS di awal tahun 1900 ini menimbulkan perlunya angkatan kerja tersebut dan untuk kesempatan pelatihan yang lebih baik. Hukum wajib belajar negara diundangkan secara luas di abad ke 20 menuntut berikutnya, pembangunanbesar-besaran, sistem pendidikan lokal kompleks untuk mendidik para pemuda dari

taman kanak-kanak sampai dengan sekolah tingkat lanjutan atas.

Universitas-universitas dan perguruan tinggi negeri banyak bermunculan selama tahun 1960-an. Kepopuleran kendaraan merangsang konstruksi jalan raya negara dan pemberlakuan surat izin berikut fasilitas-fasilitas dan program alat pengangkutan. Setelah Great Depression, birokrasi kesejahteraan lokal dan negara, memberikan bantuan yang semakin meningkat melalui bantuan dana federal, menggantikan sumber-sumber sukarela untuk untuk membantu si miskin. Dinas Kepolisian dan Kebakaran meluas baik dari ukurannya, ruang lingkupnya, kecanggihannya sebagai respon terhadap tuntutan-tuntutan teknologi baru dan terhadap kebutuhan-kebutuhan bagi perlindungan masyakat yang lebih baik. Bantuan-bantuan federal yang tidak mengikat bagi tempat-tempat tertentu, dikombinasikan dengan perolehan pajak dan dana blok yang dilakukan selama 1970-an, menyalurkan kembali bantuan fiskal bagi negara-negara dan wilayah-wilayah tertentu,menimbulkan pertumbuhan yang cepat dari lembaga birokrasi ini dalam keragaman wilayah yang luas.

Sistem angkutan massl, sebagai contoh, didirikan dalam berbagai ukuran menengah dan kota-kota praja besar, merasa berterima kasih kepada sejumlah dana dan bantuan yang tidak mengikat dan bebas pemakaiannya dari pemerintah federal (terutama dari UMTA, Urban, Mass Transit Administration) kupon-kupon makanan dikelola juga secara lokal, namun sebagai besar, didanai secara federal (dari program USDA). Sejak 1950 peningkatan terbesar dalam pegawai pemerintah telah terjadi pada negara bagian dan tingkatan lokal. Lebih jauh,

seperti halnya pemerintah federal, negara bagian dan birokrasi lokal dan telah mengembangkan staf yang banyak – pegawai anggaran, personalia dan pengacara, demikian juga para ahli dan dewan penasehat dan komisi-komisi – untuk mengawasi dan mengelola kegiatan-kegiatannya.

Departemen-departemen eksekutif formal dan sejumlah staf, komisi dan dewan birokrasi federal tercermin dalam birokrasi lokal. Birokrasi lokal memiliki pula badan-badan inti (fungsi-fungsi kebakaran dan polisi), kegiatan pembangunan ekonomi, badan-badan pelayanan sosial, bahkan perusahaan pengaturan dan berbadan hukum (Dewan Perencanaan dan Zoning serta wewenang transportasi dan perumahan). Tugas-tugas ini, seperti halnya pada tingkatan federal telah tumbuh sepanjang waktu dan berlanjut baik oleh kebutuhan lingkungan maupun inersia (kelembaman, cenderung tidak berubah) birokrasi.

5. Sifat-sifat Umum Perkembangan Birokrasi AS: Gradualism, Experimentalism, Majoritanianism, dan Complexity

Sebagaimana essai ini telah tegaskan, birokrasi AS tidaklah berdiri dalam semalam. Ia berkembang secara bertahap, tanpa perencanaan selama hampir 200 tahun. Terdapat tujuh periode kritis dimana dorongan pertumbuhan birokrasi terjadi: keperesidenan Washington, pertengahan abad ke 19, zaman Gilde, Era Progresif, New Deal, Perang Dunia II dan Perang Dingin, dan Great Society, dimana pengalaman-pengalaman nasional baru, seperti halnya peperangan dan depresi mendorong tuntutan-tuntutan baru bagi tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan masyarakat.

Dari setiap zaman tersebut, bagaimanapun, tidak ada format baku untuk organisasi publik. Lebih merupakan keragaman yang sangat luas dalam struktur formal. Orang-orang Amerika benar-benar telah berpengalaman didlam menciptakan tipe-tipe organisasi baru untuk memenuhi keragaman kebutuhan fungsional. Mungkinti tidak ada negara lain yang telah mengembangkan jangkuan bentuk-bentuk birokrasi yang begitu luas – dari departemen-departemen eksekutif formal yang hirarki tinggi dibawah kontrol ketat dari pejabat-pejabat pimpinan terpilih (presiden, gubernur, atau walikota) hingga badan-badan otonom diluar struktur dan wewenang bidang eksekutif dan menunjukan secara komperatif bentuk-bentuk organisasional datar. Sepanjang sejarah AS, ekperimentalism merupakan salah satu pertanda berkembangnya birokrasi. Tradisi itu berkelanjutan hingga tahun 1990-an.

Aspek penting bangkitnya birokrasi AS antara lain: sumber-sumber majoritanian. Kebanyakan birokrasi AS, bertentangan dengan kepercayaan banyak orang, bukan disebabkan oleh kelompok-kelompok penekan. Agaknya, ada periode khusus ketika gelombang kuat pengaruh majoritanian mengesampingkan kepentingan-kepentingan khusus, sebagai akibat diciptakannya organisasi-organisasi publik yang mendukung tujuan-tujuan nasional atas nama kepentingan masyarakat. Era Federalis menunjukkan tuntutan terhadap formasi departemen-departemen inti dari bidang eksekutif untuk melakukan pekerjaan sebuah negara baru pertama. Gelombang majoritanian yang sama dengan sangat berarti meperluas program-program pemerintah selama Era Progresif, New Deal, Perang Dunia II dan Perang Dingin, serta Great

Society, meskipun tentunya untuk alasan-alasan dan hasil yang berbeda. Hanyalah selama abad ke 19 inovasi birokrasi secara luas lebih disebabkan oleh kepentingan khusus daripada gelombang majoritanian.

Pada akhirnya, selama hampir dua abad berlangsungnya lembaga-lembaga birokrasi, kompleksifikasi yang meningkat dari sistem keseluruhan bisa diamati. Masing-masing gelombang majoritanian surges secara berturut-turut membentuk sebuah lapisan kompleksitas baru, yang pada gilirannya meningkatkan ukuran dan deversitas sistem administratif keseluruhan. Banyak frustasi masyarakat pada umumnya terhadap birokrasi modern pada saat ini mungkin karena sebab kurangnya pemahaman terhadap pengaturan seperti itu, kelembagaan yang komplek, fungsi-fungsinya, struktur-strukturnya, maupun tujuan-tujuannya. Memahami kelembagaan-kelembagaan ini tentunya, subyek dari teks ini.

6. Bentuk, Fungsi, Kebijakan, dan Proses Birokrasi AS Kontemporer

Bagaimanapun elemen-elemen formal birokrasi AS tampak pada saat ini? Banyak bentuk-bentuk dasar dari birokrasi tingkat lokal, state, dan federal pada saat ini. Semuanya bentuk tersebut menunjukkan gabungan dari perkembangan birokrasi AS selama 200 tahun. Cakupan pada saat ini, seperti yang dicatat Harold Seidman, adalah mengagetkan gradualism, experimentalism, majoratanianism, dan kompleksifikasi. Siapakan yang tahu dan yakin apakah dari beberapa dari unit-unit ini dapat dengan tepat dikatakan sebgai birokrasi publik? Sebagai contoh, The Rand Corporation, yang dananya

berasal dari masyakat, dengan anggaran dasarnya secara legal sebagai organisasi swasta, memiliki kekaburan (*twilight zone)* antara birokrasi swasta dan publik. Beberapa badan publik pad pokoknya pendanaan dari masyarakat (pemerintah) namun diselenggarakan sebagaimana perusahaan swasta, seperti sejumlah pemerintahan distrik khusus lokal. Apakah ini birokrasi swasta atau publik?

Problematika yang sama adalah tugas-tugas fungsionalnya. Seperti juga diilustrasikan di atas bahwa, sejumlah pelayanan peran tradisional, melakukan tugas-tugas yang ditetapkan oleh eksekutif kepala dan disetujui oleh bidang yudisia dan legistur, meskipun di antaranya memenuhi fungsi-fungsi kuasai legislatif maupun kuasai yudisial secara keseluruhan. The Indian Claims Commission (Komisi Tuntutan Orang Indian), seperti contoh, tindakan-tindakan sebgaimana sebuah pengadilan. Komisi pengatur independen, seperti halnya komisi Dagang Antar Negara, memiliki peran kuasai legeslatif di kongres tersebut yang telah memberinya wewenang yang signifikan untuk membuat peraturan-peraturan, terutama fungsi legeslatif pemerintah. Pandangan tradisional bahwa birokrasi publik hanya menyelenggarakan fungsi-fungsi eksekutif adalah salah. Banyak badan-badan dilibatkan dalam pekerjaan ketiga bidang pemerintahan – eksekutif, legislatif, yudisial.

Kebijakan yang diumumkan dengan resmi sebagai hasil dari kegiatan-kegiatan ini telah dengan baik diikhtisarkan dan diklasifikasikan oleh Theodore Lowi dalam sebuah matrik yang memiliki empat sel. Lowimelihat out put unit administratif sektor publik yang secara aktual memaksakan sesuatu untuk terjadi terhadap masyarakat maupun kelompok masyarakat.

Organisasi publik bukan hanya memiliki maksud-maksud tertentu namun pula melakukan tindakan-tindakan yang secara hukum memerlukan action maupun inaction terhadap bagian individu atau mungkin lingkungan keseluruhan. Output-output kebikajan pemerintah adalah unik juga dibandingkan dengan output organisasi non profit atau swasta

Lainnya, menurut Lowi, karena badan-badan publik memiliki kemampuan untuk memaksakan tindakan (action) terhadap yang lain. Paksaan seperti itu mengkin langsung (memasukkan si penjahat ke dalam penjara) atau tidak langsung (pengaturan pajak penjulan bagi setiap konsumen didalam negeri). Lowi menggunakan dimensi polar individual vs. lingkungan dan langsung (immediate) vs paksaan tak langsung (remote) untuk mengembangkan sebuah metrik dengan empat sel dimana ia meringkaskan empat variasi output kebijakan publik dari semua organisasi pemerintah.

Pertama, kebijakan regulatif melibatkan output-output langsung maupun berorientasi individual dari unit-unit pemerintah, seperti halnya tindakan ICC didalam menghentikan kompetisi pasar yang tidak fair oleh para bisnisman maupun FCC dan Administrasi Obat-obatan Federal (Federal Drug Administration = FDA) dengan langkah-langkahnya mengurangi pengiklanan curang, atau jawatan Naturalisasi dan Immigration (INS = Immgration and Naturalization Service) memberlakukan hukum imigrasi, atau upaya-upaya Badan Pengelolaan Obat-obatan untuk menanggulangi kegiatan gelap obat-obatan.

Berbeda dengan kebijakan-kebijakan redistributif, sesuai dengan matrik lowi, adalah langsung namun hanya akan

berpengaruh terhadap masyarakat sebagai keseluruhan. The Federal Reserve Board (TRB) memberlakukan persyaratan dengan bank dan tarif pokok, karena pada gilirannya, kecenderungan inflasi maupun deflasi secara umum melanda masyarakat. Administrasi pajak pendapatan yang progresif oleh Dinas Perpajakan (IRS =Internal Revenue Service) menyalurkan kembali uangnya dari sekelompok penduduk dalam masyarakat kepada yang lain, yang mempengaruhi negara seutuhnya. The Social Security Administration (SSA), melakukan pula redistribusi uangnya dari para pegawai muda kepada para pensiunan, mempengaruhi semua orang Amerika.

Kedua, kebijakan distributif merupakan output publik yang tak langsung dan berorientasi individual. Tarif-tarif mempengaruhi kebiasaan berbelanja konsumen individual namun demikian biasanya diatur jauh dari tempat dimana konsumen-konsumen ini hidup dan bekerja. Sama halnya, subsidi langsung pemerintah bagi industri atau kelompok-kelompok sosial tertentu, seperti halnya petani dan veteran, merupakan bentuk-bentuk kebijakan publik distributif, sesuai dengan Lowi. Akhirnnya, sel keempat dari matrik Lowi berupa kebijakan-kebijakan pokok yang tak langsung dan ditunjukan kepada semua masyarakat. Output-output kebijakan Departemen Pertahanan, sebagian terbesar, dalam katagori ini; yakni pertahanan kepentingan nasional terhadap musuh-musuh luar. Tidak ada suatu kelompok orang Amerika yang memperoleh lebih atau kurang (setidaknya dalam teori) dari mempertahankan kebebasan, persamaan, dan integritas nasional. Dengan demikian kerja dari departemen pertahanan adalah jauh dari kehidupan sehari-hari masyarakat umum.

Tentunya, badan-badan publik dunia yang sesungguhnya selalui sesuai benar sebagaimana tipe murni dari matrik empat sel Lowi. Banyak badan-badan meyatakan secara resmi banyak tipe kebijakan publiknya dalam waktu yang sama. Departemen pertahanan sebagai contoh, pada pokoknya dilibatkan dalam mempertahankan negara, nemun ia juga sangat sibuk didalam pembuat kebijakan distribusional dan redistribusional melalui anggaran belanja tahunannya yang sangat banyak yaitu 300 milyar dollar plus. EPA mengelola udara, air,dan kualitas tanah di AS, meski ia juga bertindak untuk menyalurkan dana bantuan kenegara bagian, lokal, dan organisasi-organisasi swasta dan oleh karena itu sangat sibuk didalam pembuatan kebijakan distributif. Departemen Pertanian (DoA), yang berdiri sebagai departemen Clientele untuk melayani kebutuhan para petani, dapat dengan tepat dipandang sebagai badan distributif, namun ia juga mengatur rantai makanan secara keseluruhan untuk menjamin kesehatan dan keselamatan bangsa Amerika.

Kebanyakan badan-badan seperti yang telah ditunjukkan menyebutkan bahwa, setiap variasi kegiatan pengambilan keputusan cenderung untuk bergabung dengannya dalam proses formal internal khusus dan prosedur-proser yang penting bagi pelaksanaan kebijakan-kebijakan ini. Seperti yang diharapkan oleh seseorang, badan-badan pembuat kebijakan regulator melibatkan proeses internal berdasarkan hukum, kerapkali bergabung dengan bidang-bidang Peradialan maupun legislatif pemerintah, pembuat peraturan, keputusan pengadilan (ajudikasi), pemberlakuan hukum, dan proses manajerial tradisional untuk melaksanakan tugas-tugas bagi badan-badan : pengembangan program, implementasi

program, revisi kebijakan, review program, dan evaluasi. Birokrasi redistributif biasanya merupakan perpaduan dari proses manajerial dan legislatik (ajudikasi, pengembangan kebijakan, implementasi program, dan pelaporan).

Proses internal organisasi distributif, sebagaimana orang mengharapkan, memfokuskan pad proses-proses yang berkaitan langsung terhadap distribusi keuntungan, kegiatan penelitian yang disponsori oleh pemerintah, perolehan dan penyebaran informasi dan proses pelaporan. Kegiatan-kegiatan kebijakan, oleh karena itu, sangat berpengaruh, bahkan menentukan, tipe proses internal formal yang dijumpai pada setiap badan (agency).

Catatan-catatan

Pertanyaan-pertanyaan Review Bab I.

1. Apakah elemen-elemen formal birokrasi model Weber? Berdasarkan pada bacaan anda tentang kasus atau pengalaman anda sendiri dengan birokrasi publik, apakah Weber gagal melaksanakan beberapa atribut birokrasi dalam deskripsinya?
2. Apakah penyebab utama, berdasarkan pada bacaan anda tentang Weber dan studi kasus, terhadap pertumbuhan birokrasi?
3. Apakah kasus menurut pandangan anda mendukung ataukah bertentangan dengan argumentasi Weber tentang posisi kekuatan monolitik birokrasi dalam masyarakat? Tentang hakekat (Nature) rasionalitas birokrasi? Hirarkinya?

Spesialisasinya? Ruang gerak terbatas dari pemberlakuan undang-undang birokrasi? Tingkat efisiensiyang tinggi?

4. Setelah membaca studi kasus didepan, dimakah anda memodifikasi model Weber untuk meningkatkan keakurasian terhadap pola pertumbuhan dan karakteristik birokrasi Amerika?
5. Menurut Weber dan studi kasus, apakah birokrasi sulit untuk diubah? Apakah penyebab utama inersia birokrasi? Apakah, sesuai dengan kasus tersebut, sumber-sumber yang mempercepat perubahan?
6. Pikirkanlah tentang kasus, The Rise of US Bureaucracy, dan apakah yang dikatakannya tentang nilai birokrasi di dalam masyarakat modern?
7. Mengapa birokrasi itu penting? Dan namun demikian begitu dibenci? Menurut pandangan anda, apakah yang sebaiknya dilakukan mengenai permusuhan masyarakat secara mendasar terhadap birokrasi?

Istilah-istilah Penting

Ideal-types	Objective experts
Traditional authority	bureaucratic rules
Charismatic authority	Monied economy
Legal-rational authority	Bureaucratic power
Bureaucratic hierarchy	Bureaucratic secracy
Tenure	

BAB II

LINGKUNGAN UMUM: KONSEP EKOLOGI



Pendekatan ekologi terhadap administrasi negara dibangun benar-benar mulai dari dasar ...

John M. Gaus

A. PENDAHULUAN

Ekologi memasuki khasanah literatur ilmu sosial dan administrasi negara (untuk selanjutnya disingkat a.n) jauh sebelum ia menjadi populer pada media massa maupun perguruan tinggi pada tahun 1970-an, sebagai sebuah kata yang sama artinya dengan perlindungan terhadap keindahan bentang alam. Sebenarnya istilah ini berasal dari kata Yunani kuno "oikos", yang berarti tempat hidup, dan digunakan secara luas pada abad XIX oleh para ahli hewan dan tumbuhan Darwinian untuk menggambarkan bagaimana organisasi hidup dan beradaptasi dengan lingkungannya. Para sosiolog pada tahun 1920 meminjam ide-ide ekologi tumbuhan dan hewan berikut penerapannya terhadap kehidupan manusia; mereka

menekankan interdependensi kehidupan manusia dalam sistem organik yang semakin kompleks dan kecenderungan sistem kehidupan bergerak menuju ekuilibrium, atau stabilisasi bentuk hidup dalam hubungannya dangan lingkungan sekelilingnya.

Ekologi dikenal sebagai perbendaharaan kata a.n terutama melalui tulisan-tulisan seorang mantan Profesor Havard, John M. Gaus (1894-1969), setelah seorang pelopor a.n; ia menguraikan ekologi dengans serangkaian perkuliahan kesohorannya di Universitas Alabama tahun 1945, dan selanjutnya terbit dengan judul "Reflectins on Public Administration".

Dalam buku tersebut, demikian pula dalam tulisannya yang lainnya, Gaus secara khusus menyusun pola dan ide-ide a.n kedalam struktur menyeluruh isu-isu dan ivent-ivent masyarakat Amerika modern. Lebih baik dari pada kebanyakan peneliti lain, ia menunjukan bagaimana a.n, perkembangannya, dan aktivitas-aktivitasnya dipengaruhi lingkungannya, atau ekologinya.

Menurut pendapatnya, ekologi berkaitan dengan interrelationship (saling berhubungan) organisma hidup dengan lingkungannya. Dengan demikian, pendekatan ekologi terhadap a.n benar-benar dibangun dari dasar; dari elemen-elemen sebuah tempat – tanah, iklim, lokasi, sebagai contoh – usia dan banyaknya serta pengetahuan, dan cara-cara tekno lagi sosial serta fisik suatu tempat dan dalam hubungannya satu sama lain, dalam mempertahankan kehidupannya. Bagi Gaus, sistem administrasi tidak mungkin terlepas dari kait-mengkait dengan struktur kemasyarakatan. Lebih khusus, ia menggambarkan beberpa elemen yang sangat bermanfat "untuk menjelaskan pasang surutnya fungsi-

fungsi pemerintahan; masyarakat, tempat, teknologi fisik dan sosial, harapan dan gagasan, katastropi (malapetaka), serta kepribadian”. Ia menunjukkan pentingnya faktor-faktor ekologis tersebut dalam pilihan ikhtisar “Reflections on Public Administration” sebagai berikut.

Gaus mulai mengajar ilmu politik tidak lama setealh Perang Dunia I (sebelum ke Harvard ia mengajar di Universitas Wisconsin) dengan keterkaitannya dengan a.n. Ia menyelingi kegiatan mengajarnya dengan tugas-tugas administrasi nasional maupun negara bagian, dan ia membawa pengalaman-pengalaman praktisnya didepan kelas. Sepanjang karirnya, Gaus terpesonakan oleh saling pengaruh-mempengaruhinya kekuatan a.n dengan masyarakat luas.

Gaus bekerjasama dengan Frederick Jackson Turner, seorang sejarawan Amerika awal abad XX yang menuangkan keatas peta, sampel tanah, data statistik wilayah, dan arsip suara pemilih dalam studi empiris mengenai pertumbuhan Bangsa Amerika. Demikian pula, Gaus mengajak mahasiswanya mengamati lingkungan administrasi sehingga memahami bagaimana karakteristik ekologi mempengaruhi lembaga administrasi. Bagi Gaus, istilah ekologi bukan hanya relevan untuk memisahkan sarjana administrasi yang sedang bergelut dengan teori-teori universal proses administrasi, namun pula bagi para praktisi administrasi dilapangan. Suatu pemahaman yang baik terhadap faktor-faktor ekologis menjadikan para administrator dapat menanggapi lebih arif tuntutan serta tantangan lingkungan eksternal organisasinya. Dengan demikian, ditangan seorang praktisi, ekologi bisa menjadi sebuah alat diagnosa; ia bisa membantu memvisualisasikan

elemen-elemen utama proses administrasi dan memberi suatu alat ukur untuk menilai dampaknya terhadap sebuah organisasi. Walau demikian, Gaus menyadari bahwa prediksinya tidaklah sederhana : "Tugas memprediksikan akibat-akibat tindakan kontemporer, memnerikan adjusment yang diperlukan, adalah sangat sulit terhadap individu atau dalam kehidupan keluarga. Kesulitan tersebut akan meningkat dengan ukuran serta kompleksitas unit dan ekspansi serta jangkauan variabel.

Kepedulian Gaus terhadap ekologi administrasi didorong oleh suatu hirauan khusus terhadap "perubahan". Ia merupakan anggota sebuah generasi yang diguncang oleh penderitaan katastropi depresi ekonomi di tahun 1930-an, dan ia melihat bentang alam Amerika dengan cepat bergeser dengan berbagai jalan. Sebagaiman ia amati, perubahan yang telah mengganggu lingkungan tempat tinggal; telah menghancurkan stabilitas kultur, telah memaparkan jalan lintas benua, migrasi yang tanpa henti ke kota dan kembali bertani, dari satu pekerjaan ke pekerjaan lainnya, telah diterima secara luas. Manfaat-manfaat tersebut begitu spektakuler tentunya, bahwa kita memahaminya sebagai kemajuan .... kerugian-kerugiannya menjadi semakin terlihat pula, terlihat dalam kehancuran yang begitu dramatis dari depresi, lebih terasa lagi kepada mereka yang tertimpa, disintegrasi serta frustasi para individu .... "Gaus mengahrapkan a.n untuk mencari sumber penting baru, kesempatan bagi individu untuk menyadari berbagai pengaruh situasi yang dihadapinya". Dalam sebuah essay. "American Society and Public Administration", menyatakan : "Tesis saya adalah bahwa dengan melalui

instrumen publik, beberapa dasar kelembagaan baru yang akan menjadikan individu mampu memperoleh peningkatan dan kepuasan yang bisa dilakukan dan maksud-maksud tujuan akan berkembang lagi".

Gaus merasa pesimis maupun optimis terhadap kondisi masyarakat manusia. Rasa pesimis tersebut terpancar ketika melihat perubahan yang menghancurkan pola-pola kekeluargaan yang ada terhadap generasinyanya, melemahnya stabilisasi susunan kelembagaan, dan menghadapkan individu-individu pada kesulitan ekonomi serta personal yang serius. Namun begitu ia merasakan sebuah harapan cerah bagi ilmu sosial terapan : melalui pendekatan ekologi terhadap a.n ia yakin bahwa pola-pola kelembagaan baru maupun yang diperbaharui dapat direncanakan kehidupan individu dalam era perubahan ini. Ekologi dalam a.n bagi Gaus menjadi instrumen vital dalam memahami, mengarahkan, dan mengendalikan goncangan perubahan yang sangat kuat dalam kehidupan dewasa ini. Selama lebih dari 40 tahun berlalu sudah sejak studi ekologi Gaus diterbitkan, Sarjana-sarjana yang lebih muda dibidang tersebut, seperti halnya Fred Riggs, telah aktif menerapkan secara luas pendekatan ekologi, terutama dibidang a.n komperatif dan developmental (perbandingan serta perkembangan) yang lebih baru.

Pada saat membaca pilihan berikut, camkanlah pertanyaan-pertanyaan tersebut ini :

1. Mengapa Gaus berpendapat bahwa pengetahuan mengenai lingkungan umum begitu penting bagi para administrator?

Jika anda hendak merubah essay tersebut untuk pembaca saat ini, faktor-faktor lingkungan apakah yang mempengaruhi a.n modern, dimana mungkin anda akan menambahkan daftar Gaus? (anda mungkin memasukkan, misalnya kesenjangan generasi serata faktor-faktor jenis kelamin dan etnis).

2. Dengan cara bagaimanakah admiistrator mengenali perubahan-perubahan dilingkungan umum?
3. Berapakah pengorbanan yang harus dicurahkan terhadap kegagalan organisasi dalam menghadapi dengan cepat dan tepat perubahan lingkungan eksternal?
4. Ketika anda membaca essay Gaus, pikirkan relevansinya dengan studi kasus I, "The Blast in Centralia No. 5". Bagaimanakah faktor-faktor ekologi mempengaruhi akibat kasus ini?

B. EKOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

Studi a.n harus meliputi ekologina. "Ekologi", dalam webster Dictionary, "sebagai saling berhubungan, secara kolektif, antara organisma dengan lingkungannya". J.W. Bews menjelaskan bahwa kata itu sendiri berasal dari bahasa Yunani "oikos", sebuah tempat tinggal atau rumah, kata demikian sebagaimana dalam perekonomian (economy) dan ilmu ekonomi (economics). Ilmu ekonomi merupakan subyek dimana ekologi turut serta, namun ekologi jauh lebih luas. Ia berkaitan dengan semua interrelation ship organisma hidup dengan lingkungannya. Beberapa ilmuan sosial telah kembali

menggunakan istileh tersebut, terutama digunakan oleh ahli biologi dan tumbuhan, khususnya dibawah rangsangan pengkajian antropologi, sosiologi, dan pelopor-pelopor yang menentang klasifikasinya, seperti halnya yang terakhir Sir Patrick Geddes di Inggris. Dalam perkuliahannya aliran Frankrut telah menyatakan, perkaitan antara daerah fisik, kependudukan, transport dan pemerintah yang secara nyata terlihat. Baru-baru ini, Charles A. Beard merumuskan sejumlah eksioma pemerintah dimana perubahan lingkungan dikaitkan dengan a.n yang dihasilkan. Saya diperkenalkan, ia mengatakan, mengapa ia bermanfaat, dan membuktikannya bermanfaat, rancangan eksioma-aksioma atau aphorisme berikut terhadap a.n, karena sesuai dengan alasan-alasan penting ini, sebagai berikut:

1. Pelaksanaan yang agak efisien dan berkesinambungan dari fungsi-fungsi tertentu oleh pemerintah, pusat dan lokal, merupakan kondisi yang diperlukan bagi eksistensi masyarakat luas.
2. Karana masyarakat menjadi semakin komplikatid, devisi pegawai bercabang semakin luas, perniagaan meningkat, teknolohgi mengambil alih pekerjaan tangan dan kemandirian lokal, fungsi-fungsi pemerintah semakin meningkat dalam jumlah dan dalam hubungan-hubungan vital terhadap nasib masyarakat serta individu.
3. Pemerintah dalam suatu masyarakat yang komplikated semacam ini, sebagai akibat masyarakat itu sendiri, adalah kuat dalam proporsi kepastiannya

untuk mengadministrasi fungsi-fungsi yang akan dilaksanakan.

4. Undang-undang yang hirau terhadap fungsi-fungsi tersebut, sesulit itu, secara relatif mudah ketika dibandingkan dengan pemberlakuan undang-undang (U.U), hal itu merupakan langkah efektif fungsi-fungsi ini dalam pencabangannya yang sangat rinci dan untuk kesejahteraan masyarakat.
5. Ketika bentuk pemerintahan, seperti yang dimiliki, memperlengkapi perubahan-perubahan legal, melalui proses diskusi maupun diskusi terbuka, untuk menyesuiakan perubahan sosial, administrasi yang efektif dan bijaksana menjadi prasyarat utma bagi perduransi (perdurance)pemerintah dan masyarakat – dengan menggunakan sebuah kiasan, menjadi fondasi pemerintah sebagai perusahaan yang berjalan dengan baik.
6. Jika anggota-anggota sistem administrasi tidak diambil dari beragam golongan dan wilayah, jika karir tidak terbuka terhadap kemampuan dasar, jika metode tidak disiapkan melalui sebuah skema pendidikan umum yang sesuai, jika metode tidak disiapkan melalui sebuah skema pendidikan umum yang sesuai, jika pegawai-pegawai pemerintah tidak ditujukan terhadap kritisme internal dan eksternal terhadap hakekat konstruktif, kemudian personil pemerintah akan menjadi birokrasi yang membahayakan bagi masyarakat serta pemerintah yang dikenal baik.

7. Jika, sebagaimana baru-baru ini disampaikan oleh David Lilienthal dalam sambutannya pada Tennessee Valley Authority, sebuah sistem administrasi tidak dikonstruksi dan dioperasikan sehingga tetap menghidupkan tanggung jawab lokal dan individual, hal ini mungkin merusak basis aktivitas, harapan, dan antusiasme yang perlu bagi pemerintah yang populer dan berikutnya terhadap suatu peradaban demokrasi.

Pendekatan ekologi terhadap a.n benar-benar dibangun dari yang paling dasar; dari elemen-elemen atau tempat – tanah, iklim, lokasi, misalnya – kepada masyarakat yang tinggal disana – jumlah dan usia serta penegtahuan mereka, dan metode-metode teknologi sosial dan fisik melalui tempat dan hubungan satu sama lainnya, mereka peroleh penghidupan.

Yakni didalam lingkungan dimana prkatek serta instrumen-instrumen rumah tangga pemerintah seharusnya dipelajari sehingga mereka bisa memahami lebih baik apa yang sedang mereka lakukan, dan menilai secara wajar bagaimana mereka melakukannya. Pendekatan demikian merupakan daya tarik tersendiri bagi kita sebagai mahasiswa yang sedang berupaya bekerja bersama dalam pengkajian kita; karena ia mengundang --tentunya bergantung pada – pengamatan yang sungguh-sungguh oleh banyak masyarakat dalam lingkungan berlainan sebagai akar dari fungsi-fungsi pemerintah, sikap masyarakat, masalah-masalah operasional.

Tanpa mengklaim orisinalias, walaupun, dan tentunya dengan setiap penekanan pada hakekat kerjasama tugas tertentu, saya memberikan sebelumnya daftar faktor-faktor

yang sangat berguna ketika menjelaskan pasang surutnya fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka adalah: masyarakat, tempat, teknologi fisik dan sosial, keinginan dan ide-ide, katastropi, dan personalitas. Saya telah membuat selama bertahun-tahun sebuah text book yang luwes dalam suatu kumpulan kliping, artikel serta ilustrasi buku masing-masing, seperti yang dilakukan banyak orang untuk sendiri. Ilustrasi "bahan mentah politik" demikian dan karenanya administrasi, sebagai bagian ilmu yang memaparkan dan menginterprestasikan mengapa aktivitas-aktivitas tertentu diselenggarakan melalui pemerintah dan masalah-masalah kebijkan, organisasi dan manajemen biasanya merupakan hasil dari sumber-sumber seperti itu.

Dengan mengilustrasikannya secara konkrit hubungan faktor-faktor lingkungan ini, sebuah tes kooperatif teori tertentu akan dipermudah. Perubahan dalam mendistribusikan masyarakat sebuah unit pemerintah melalui waktu, usia dan tempat menjelaskan asal mula kebijakan dan administrasi pemerintah. Pada sensus 1, kita merupakan 80 % masyarakat hidup sebagai petani; pada sensus kita terakhir, seratus lima puluh tahun kemudian, 80 % masyarakat kita tidak hidup dari bertani.

Lebih dari sepertiganya saat ini tinggal di wilayah metropolitan yang relatif sedikit; namun pertumbuhan daerah ini tidak berada di pusat kota; ia berada disekitar kota pinggiran, kesatuan politik tersendiri, tidak bersama dengan pusat kota, yang kerap kali benar-benar menurun populasinya, masalah-masalah rumah tangga pemerintah sebuah organisme metropolitan yang mana tidak -- atau tidak memadai -- adanya organisasi politik. Populasi semakin meningkat denga proporsi

yang lebih luas distribusi diantara golongan usia lanjut. Fakta-fakta mentah ini--terlalu sedikit dikenal dan dihargai oleh masyarakat, yang seharusnya pertama kali ditempatkan sebelum mereka dalam mendiskusikan sejumlah pertanyaan pemerintah kita -- menjelaskan mereka sendiri banyak mengenai fungsi-fungsi pemerintah.

Seringkali dengan faktor-faktor tempat dan teknologi, mereka banyak menjelaskan isu yang biasanya dinyatakan dalam konflik-konflik hampa. Sebagai contoh, seorang tua dibanyak keluarga besar yang hidup dengan bertani seabad yang lalu, dimana banyak barang dan jasa yang dicurahkan keprtanian, masih melakukan fungsi dan melakukan dan suatu tempat yang lebih bermanfaat dalam kehidupan generasi muda keluarganya. Dalam sebuah perekonomian kehidupan keluarga, mengabaikan alokasi pekerjaan dan upah dari sebuah masyarakat industri, permodalan untuk pensiun menjadi sangat menarik.

Perpindahan masyarakat (melalui sifat-sifat usia dan golongan berpenghasilan) dari pusat kota kepinggiran (sebagaimana ditunjukkan oleh faktor-faktor ruang-waktu dan biaya untuk menuju ketempat bekerja, tutup pusat pertokoan, pencarian industri terhadap ruang tanah bagi produksi stright-line yang dipermudah dengan jalan-jalan beraspal, truk serta distribusi energi listrik melalui kabel, dan perubahan-perubahan teknologi lainnya, dan perubahan-perubahan terhadap apa yang kita inginkan didalam lingkungan tempat tinggal) menimbulkan reaksi-reaksi dalam harga tanah dan bangunan, dalam tarif pajak bagi jasa kemasyarakatan yang telah ada di wilayah sebelumnya dan diminta dalam wilayah

yang baru, dengan persyaratan yang berbeda dan kapasitas untuk membayar dari masyarakat bagi pemukiman (meliputi tempat dan perlengkapan di sekitarnya) dan dalam pengaturan transportasi dan syarat kemanfaatan terhadap organisma metropolitan yang berubah terus.

Dengan demikian faktor-faktor masyarakat dan tempat merupakan keterkaitan yang tidak mungkin terpisahkan. Dan bukan hanya pada pusat-pusat keramaian kota. Saya telah mengamati proses perubahan yang sama di wilayah pemukiman daerah pertanian dan hutan yang jarang, dan pengaruhnya yang kuat terhadap pemerintah.

Dimana terdapat wilayah-wilayah cut-over yang luas di Lake State (negara bagian Lake), dimana tanah-tanah New England atau New York tidak lagi menguntungkan bagi pertanian dan reboisasi adalah terlalu dini untuk menghasilakan panen kayu, Great Plains dimana tanah-tanahnya sangat cocok untuk berternak dan dengan curah hujan terbatas yang digunakan untuk pembajakan, ditanah-tanah cut-over dan erosi Shouthern Piedmont, atau didaerah antrasit Pensylvania, kondisi fisik – habisnya sumber daya yang semula untuk pemukiman – telah menimbulkan mata rantai akibat-akibat institusional. Nilai tanah dan pembayaran pajak menurun, tanah penunggak pajak dikembalikan ke country (kabupaten, daerah atau wilayah) atau negara bagian, sekolah-sekolah negeri, jalan dan jasa-jasa yang lainnya tidak lagi dibiayai secara lokal. Pemulihan segera melalui bantuan finansial negara atau jasa-jasa yang diatur negara pada gilirannya tidak cukup ketika katastropi depresi ekonomi mengurangi pendapatan negara. Upaya-upya yang diarahkan bagi pemulihan sumber produksi, seperti halnya

mendorong perkayuan melalui pernbaikan perpajakan atau membuat hutan rakyat yang memadai bagi industri-industri yang menggunakan kayu secara permanen, atau perbaikan tanah, akan memerlukan periode waktu yang lama untuk mengefektifitasnya, dan sama memerlukan suatu kondisi atmosfir dimana kekepimpinan politik, integrasi nasional yang hati-hati, kebijakan-kebijakan badan hukum, negara bagian, lokal, serta individu, dan personil teknik ahli dapat diadakan dan didukung terus menerus. Atmosfir seperti ini, bagaimanpun, tak mungkin hadir diantara masyarakat frustasi diwilayah tersebut, atau masyarakat terlayani lebih baik dari wilayah lain menyerukan pajak mereka bagi unit-unit pemerintah lokal diwilayah-wilayah dimana mereka belum pernah melihat atau permasalahannya tidak mereka pahami. Perubahan demikian sebagai ganti, atau penggunaan sumber daya dan produk suatu tempat, merupakan paksaan terhadap efeknya bagi a.n.

Generasi saya sendiri telah memiliki pelajaran pentingnya perubahan teknologi fisik dalam menyaksikan pemakaian kenderaan dan peran yang memainkan, kiranya diperlihatkan bahwa penggunaannya yang terbesar luas dimungkinkan oleh pembangunan jalan raya beraspal yang diadakan terutama sebagai layanan masyarakat. Perluasan dan desain jalan raya telah mendapat pengaruh dari desakan kekuatan-kekuatan politik yang ditimbulkan oleh temuan (invention) fisik. Kelompok para pengguna mobil, pengusaha, pemilik hotel, pembangun jalan, pensuplai bahan-bahan dan mesiin pembangunan jalan, orang berusaha bekerja dibidang administrasi dan kontruksi jalan serta lainnya, harus berhadapan dengan para penunggang kuda, pembuat perlengkapan kereta dan kuda serta mereka

yang menentang naiknya tarif pajak dimana jalan-jalan beraspal mungkin membutuhkannya. Sebab-sebab awalnya – gabungan dari temuan-temuan fisik seperti halnya mesin pembakaran dan vulkanisir karet – mengaburkan pertikaian yang ada terhadap perpajakan, persyaratan asuransi hutang dan pemeriksaan bagi surat izin pengemudi, maupun terhadap kemanfaatan atau kerusakan dari sistem pengawasan lalu lintas atau biaya bagi jembatan penyeberangan dan jalan raya cepat. Masyarakat menyalahkan para birokrat dan politisi karen sebab-sebab ekologis mendasar belum dijelaskan padanya.

Proses penyesuaian fungsi pemerintah mungkin pula dirubah oleh adanya perubahan-perubahan – seperti kita lihat, misalnya dengan ketertinggalan canals (terusan) yang dibiayai dan dikonstruksikan oleh pemerintah, ketika teknologi-teknologi transportasi baru membuatnya usang.

Perubahan dalam teknologi fisik, betapapun lambatnya pengaruh-pengaruh institusional mungkin menyebar, adalah lebih jelas bahkan pada titik yang dramatis terhadap masyarakat. Namun kerapkali melupakan pentingkan temuan perangkat serta lembaga-lembaga sosial, dan pengaruhnya yang mendasar kita terus-menerus. Dengan demikian aplikasi serta penyatuan penghematan berbagai hal melalui temuan korporasi (perusahan) telah menciptakan kekuatan baru bagi reaksi melalui tata aturan masyarakat, menghilangkan susunan hubungan manusia dan menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru perusahaan bersekala luas yang secara finansial mampu menggunakan personil dan peralatan secara ekstensif dan menimbulkan hubungan baru antara pembeli dan penjual, majikan dan karyawan – melalaui mana desakan-

desakan terhadap keseimbangan kekuatan baru melalui konsumen, standar karyawan dan investor telah berjalan.

Anda akan melihat betapa saling berkaitan dari semua faktor-faktor ini dalam pelaksaaannya. Mungkin hal yang paling tajam adalh dimana saya memiliki kesulitan untuk menemukan istilah yang memuaskan. Saya telah menggunakan kata-kata "keinginan dan gagasan" (wishes and ideas). Apa yang anda tidak tahu, dikatakan tidak akan melukai anda. Saya ingin mengatahui apakah hal itu benar. Jika anda sungguh-sungguh mengetahui bahwa sejumlah obat baru, metode pengobatan penyakit, akan mencegah penderitaan atau kematian pada anda, anda akan melakukan tindakan baru, metode pengobatan yang sangat penting.bahkan jika tindakan tersebut memerlukan program pemerintah. Jika anda mengetahui atau mengira tahu bahwa gabungan tindakan administratif dan legislatif akan melindungi deposito bank anda atau asuransi terhadap kerusakan, gagasan tersebut akan memiliki pengaruh memaksa bagi tidakan politis anda. Jika anda berpikir pejabat-pejabat pemerintah korup, bahwa undang-undang tarif atau peraturan dagang merupakan sebuah "raket", itu akan mempengaruhi keputusan politik pada sat itu.

Jika anda berpikir kesejahteraan materi, dan bahwa keinginan tersebut memerlukan bentuk sebuah rumah berikut taman dan kebun, ada konsekuensi-konsekuensi yang terelakan dalam standar layanan masyarakat (public service) yang hendak mempermudah realisasi keinginan anda. Sampai pada jalan penjang itu seseorang akan menemukan asuransi pengadaian pemerintah guna mendapatkan suku bunga lebih rendah serta ordonansi zoning dan keuangan jangka panjang.

Para pemula dari ide-ide dan sosial demikian pula temuan fisik adalah seseorang

Para pemula dari ide-ide dan sosial demikian pula temua fisik adalah seseorang. Kita, mahasiswa a.n akan melakukan dengan baik untuk mengkaji unsur-unsur yang berpengaruh dimana Beentham, Webbs, perencana kota Burnham, pegawai kesehatan Biggs, pelopor Biro Riset Kota New York berikut Sekolah Pelatihan Jasa Kemasyarakatan telah berpengaruh. Persiapan terkait, usia lanjut sumber daya personil maupun institusional untuk penelitian, murid-murid yang simpatik situasi katastropi yang sering terjadi dimana sikap-sikap yang ada hancur dan Menerima ide-ide baru untuk diterapkan, saluran-saluran komunikasi dan publikasi pada umumnya, demikian pula kualitas inti industri dan integritas semua, atau hampir semua dalam suatu kombinasi akan ditemukan. Kita masingmasing akan berhubungan dengan salah seorang macam ini, mungkin, jalan masyarakat kita sendiri; jika bukan sebagai pelopor untuk temuan baru, seorang interpreter Masyarakat, agitator, atau organisator. Oleh karena itulah seorang mantan Gubernur Allerd E. Smith memiliki pemikiran untuk menggabungkan perasaannya terhadap kebutuhan Masyarakat, pengalamannya di sebuah partai dan proses legislastif dan posisinya sebagai gubernur untuk suatu program administrasi dan politik dimana pengetahuan tentang banyak orang sangat efektif digunakan dalam pelayanan negara bagian New York.

Katastropi, khususnya ketika kepemimpinan dan pengetahuan di persiapkan dengan program jangka panjang kedalam tindakan pemulihan segera dapat dilakukan, memiliki tempat pada ekologi administrasi. Ini bukan hanya destruktif,

Sehingga pamulihan dan pembenaran diperlukan dalam skala yanq begitu luas bahwa tindakan bersama itu perlu, namun ini akan pula mengganggu, desakan maupun tantangan-tantangan sikap dan pendapat, dan membuka kedalam begitupun kepada yang lain suatu respek dan alasan menyelamatkan muka untuk merubah pandangan seseorang seperti halnya pada kebijakan. Bom atom memberi banyak, kemungkinan alasan menentukan bagi perubahan sikap organisasi Internasional. Namun demikian saya condong terhadap pandangan bahwa efek-efek katastropi pada pemikiran kita relatif tidak lama, dan meyakinkan pada perubahan-perubahan institusional yang relatif lebih kecil, dan kekuatan lama itu kembali muncul dengan kekuatan yang besar untuk manghapus banak reaksi pertama. Sebuah masyarakat yang frustasi dan ketakutan adalah bukan sesuatu perubahan yang benar-benar signifikan akan mulai berakar, jika persiapan yang hati-hati dan administrasi yang bijaksana periode pemulihan tidaik tersedia. Kebakaran klub malam di Boston tahun terakhir ini dimana begitu banyak pelayan/pegawai dari berbagai bagian negeri tewas merupakan contoh tragis sebuah peran katastropi. Dengan sorotan yang mengerikan terhadap kebakaran tersebut, kelemahan dari Undang-undang bangunan serta administrasi telah terungkap. Begitu banyak, Kepentingan tetap terhadap material, konstruksi dan keahlian terpusat pada undang-undang bangunan dimana mereka sulit menyesuaikan dangan temuan-temuan dan perubahan kebutuhan masyarakat.

Fakta bahwa kebanyakan kebakaran terjadi jauh ditempat terpencil, dan mereka yang berada pada dinas bersenjata, memberikan pelaporan yang sangat luas tentang tragedi

selama beberapa hari, khususnya ketika banyak korban tetap tinggal di rumah sakit. Satu akibat goncangan katastropi oleh karena tindakan di kota-kota seluruh dunia untuk mengawasi tempat-tempat hiburan umum dan mensurvei, administrasi dan Undang-undang perlindungan kebakaran. Pada skala yang lebih luas, katastropi depresi ekonomi dunia menimbulkan beragam tanggapan melalui tindakan kolektif dimana terdapat banyak kesamaan meskipun perbedaan-perbedaan ideologis maupun regional diantara berbagai negara dunia, dikarenakan adanya faktor-faktor ekologis yang sama, umumnya pada industri bertenaga modern dan sistem harga. Perang dunia menggambarkan tingkatan dimana daerah tindakan kolektif yang luas perlu disesuaikan dengan kondisi perang total modern -- dan sama-sama menggambarkan pandangan kebiasaan lama yang kuat secara dekat, ketika desakan untuk merubah kendali muncul, dan para pejabat tetap mempertanggungjawabkan keputusasaan yang sekaligus lahir sebagai sumbangan patriotik. Kebijaksanaan dan tentunya bahwa masyarakat telah begitu analitik terhadap masalah dan kebutuhan-kebutuhannya, dan telah begitu siap untuk mengantisipasi katastropi yang mungkin akan datang dengan rencana pelaksanaan program perbaikan, bahwa setelah tragedi banyak menimbulkan korban dengan menanganinya dari batas kemauan manusia sebagai tambahan sejumlah kemajuan baru yang tangible (fisik) alam peralatan hidup masyarakat. Saya telah melihat masyarakat dimana karena mereka telah melengkapi dirinya dengan personil yang mampu berfikir segar, yang ditimbulkan dari fasilitas rekreasi program kerja pemulihan depresi sebagai fasilitas pertama mereka.

Pendekatan seperti ini bagi kajian kita terhadap a.n adalah sulit, sehingga menimbulkan tuntutan-tuntutan kepada kekuatan kita untuk mengamati, kesadaran yang peka terhadap perubahan serta ketidakmampuan menyesuaikan diri dan terhadap keinginan kita berhadapan dengan politik -- yakni rumah tangga pemerintah -- dasar-dasar administrasi. Faktor-faktor ini anda boleh memperbaiki pada pilihan saya -- dalam beragam kombinasi yang berada dibelakang badan pemerintah. Dalam kombinasi tersebut akan dijumpai alasan-alasan akan keberadaannya, demikian pula alasan-alasan yang menentangnya. Hanya sejauh ini kita dapat menemukan sejumlah inti utama pemerintah dalam kombinasi dan mengharapkan sebuah badan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan. Proses pertumbuhan dan perumusan sebuah kebijakan pemerintah diluar matera-materi lingkungan ini. Kita mungkin terlalu tanggap untuk berubah, atau kita mungkin gagal mencapai yang terbaik dangan mangabaikan apa yang mungkin kita perbuat untuk menguntungkan kita sendiri melalui tindakan bersama, jika kita melaksanakan tugas politik ini secara tidak baik.

Ketika saya membayar pajak, tulis Justice Holmes kepada temannya Sir Frederick Pollock. Saya membeli peradaban. Tidak ada tugas kemasyarakatan yang mudah didunia yang komplikatid ini untuk mendapatkan nilai yang pas dengan apa yang kita beli. Tugas itu merupakan satu temuan sebab-sebab parmasalahan, komunikasi mengenai obat-obatan yang mungkin, pengorganisasian masyarakat, perumusan hukum. Ini merupakan tugas, secara singkat, politik. Tugas akan menjadi

lebih bermanfaat diselenggarakan jika masyarakat, berikut badan-badan dalam dinas pemerintah, memahami ekologi pemerintah.

Catataan :

STUDI KASUS 3

Konsep ekologi administrasi dapat diilustrasikan dengan baik oleh banyak studi kasus mengenai a.n, untuk itulah kiranya jarang Seorang administrator pemerintah yang tidak dipengaruni oleh Setidaknya sejumlah faktor-raktor ekologi pokok seperti yang dijabarkan Gaus pada essay terdahulu. Tema ekologi melalui kegiatan administrasi, membantu menentukan dan membentuk kembali jalan dan arah kebijakan pemerintah. Studi kasus berikut, ”Dumping $ 2,6 million on Bakersfield”, merupakan contoh bagus bagaimana faktor-faktor ekologi mempengaruhi a,n (administrasi negara) dan apa yang mungkin teriadi terhadap administritor yang gagal memperhitungkan faktor-faktor eksternal ini sebelum memulai program pemerintah.

Michael Aron, seorang jurnalis wartawan) yang berkedudukan di California, menulis sebuah tinjauan menarik tentang perencanaan dan implementasi program federal yang disponsori oleh Departemen Kesehatan, Pendidikan, dan Kesejahteraan AS (Amerika Serikat). (HEW), untuk mendirikan klinik kesehatan untuk buruh tani migratori (yang berpindah-pindah) dekat pusat kota California, Bakersfield. Dirumuskan dengan maksud atau niatan yang baik, program tersebut nampaknya ideal dalam tingkat perencanaan awal

namun demikian hampir saja gagal karena perhatian yang dicurahkan terhadap ekologi sosial administrasi sekelilingnya tidak memadai. Aron dengan baik menguraikan perjuangan kuat berikutnya antara beragam kekuatan lokal untuk mengendalikan program kesehatan masyarakat kulit hitam, kelompok Amerika-Meksiko, para politisi lokal, dan golongan medis yang telah mapan. Dinas HEW Washington dan dinas regional San Francisco segera berada ditengah-tengah konflik yang tidak diharapban maupun mengantisipasinya.

Pada saat membaca pilihan berikut, ingatlah partanyaan-pertanyaannya:

1. Jika anda menjadi administrator HEW yang bertanggung jawab merencanakan program kesehatan migratori ini, bagaimanakah anda memperkirakan ekologi administrasi lokal dan menerima program anda dengan baik untuk menyesuaikan karakteristik-karakteristiknya?
2. Dengan cara apakah tindakan-tindakan HEW dalam mengimplementasikan program memperhebat konflik dinatara belompok-kelompok kepentingan utama? Khususnya, faktor-faktor lingkungan apakah mereka gagal didalam merancang dan mengimplementasikan program ini ?
3. Apakah titik pandang terhadap situasi Bakersfield didalam HEW ?
4. Bagaimana kekuatan-kekuatan konflik ini, selanjutnya, mempengaruhi pelaksanaan pengembangan program HEW ?

5. Apakah ide-ide ekologi Gaus terhadap administrasi perlu adjusment guna menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan dan permasalahan saat ini menghadapi admanistrasi negara modern, sebagaimana diuraikan dalam studi kasus? Jika demikian, secara spesifik dengan cara-cara apakah?

Dumping $ 2,6 Million on Bakersfield *(or How to Build a Migratory, Farm Workers Clinic)*

Seperti munculnya rel kereta api, kedatangan uang federal besar dalam jumlah sedikit, jauh terpencil dari kota California menjebabkan sejumlah kegemaran, terutama ketika diserahkan dalam satu ikatan oleh sebuah badan yana terus membuangnya segera. Dalam kasus ini, uang datang dari Departemen Kesehatan, Pendidikan, dan Kesejahteraan, untuk salah satu dari 131 program kesehatan migran, dan kota yang harus memperebutkan bantuan tersebut adalah Bakersfield.

Namun hal ini mungkin saja satu-satunya dari 101 program kesehatan migran lain, atau sebuah upaya federal dimana birokrat diberi mandat baik untuk membelanjakan uang secepatnya dan juga untuk menjamin bahwa masyarakat lokal itu mengendalikan nasibnya sendiri. Mengendalikan nasib anda sendiri, pada saat desentralisasi dan tanggungan pajak, benar-benar berarti sehingga lokal-lokal dapat membantu menentukan bagaimana membagikan uang federal diantara mereka sendiri. Bakersfield merupakan konsekuensi dari ide partispasi masyarakat secara menyeluruh dalam proyek-proyek federal, namun dalam contoh ini, kota hanya mulai

berpartisipasi setelah uang diberikan untuk alasan-alasan pasti dan dengan sejumlah akibat yang sangat mengganggu.

Kisah kita bermula di Washington, D.C, Maret 1970, dengan diterimanya oleh kongres U.U. Kesehatan Migrant (Migrant Health Act). Senator Walter Hondale dari sub komite Buruh Migratori merancang U.U, mengesahkan dana senilai $ 11 juta untuk program migran dalam tahun fiskal 1970, dan Mandale-lah secara pribadi yang mendesak untuk menempatkan amandemen yang menetapkan bahwa "masyarakat luas mewakili semua unsur penduduk diberi kesempatan untuk berpartisipasi didalam implementasi program-program tersebut".

Semenjak ini berada pada masa Administrasi Nixon sedang berupaya mendesentralisasi birokrasi federal yang sangat luas, ia jatuh ke dinas HEW regional untuk mengimplementasikan U.U. Region IX, bermarkas di San Francisco, dan bertanggung jawab terhadap tujuh negara bagian Western (sejak hilangnya Oregon dan Washington), mengajukan empat daerah padat migran sebagai lokasi-lokasi yang mamungkinkan untuk proyek kesehatan. Tiga buah berada di wilayah pedesaan California, yang keempat berada di negara bagian Washington. yakni ; Bakersfield, Kern County, Ualifornia.

Rencana HEW adalah menemukan kelompok masyarakat Cicano disetiap daerah untuk dijadikan badan perwakilan bagi administrasi harian suatu proyek, dengan cara yang sama pada kelompok anti kemiskinan lokal sebagai badan pengurus Dinas Economic Opportunity. Namun ada masalah waktu : U.U disahkan relatif terlambat pada tahun fiskal, hanya memberi

HEW beberapa bulan untuk membelanjakan uang atau hilang kembali ke badan keuangan. Bertambahnya permasalahan merupakan fakta bahwa Bakersfield nampaknya tidak memiliki kelompok masyarakat chicano -- 20.000 chicanos, namun tidak terdapat kelompok.

Enam minggu berlalu setelah tahun fiskal berakhir, kegelisahan pejabat-pejabat kesehatan pedesaan mengalihkan parhatiannya pada kelompok kulit hitam, Kern County Liberation Movement (KCLM). Lahir enam bulan lebih awal pada saat berkurangnya ruang kerja masyarakat miskin dan menunjuk bantuan konsumen badan anti kemiskinan lokal, KCLM sedikit lebih daripada sekumpulan masyarakat berpenghasilan rendah. Sebagaimana akta resmi pertamanya, KCLN telah mengajukan pada HEW senilai $ 70.000 rencana bantuan guna mengupayakan kebutuhan kesehatan daerah minoritas kulit hitam di Bakersfield (Bakersfield's black ghetto); pengajuan tersebut masih di persiapkan kelika HEW regional menanyakan KCLM bahwa ia akan menerima $ 2.6 juta untuk segera membangun pusat kesehatan.

KCLM menanggapinya dengan antusias : tentu saja mereka akan menerima sebuah bantuan siapa tidak di akhir Mei 1970, seorang pejabat dari Dinas Kesehakan Pedesaan (Rural Health Otfice) dari Jawatan Kesehatan Masyarakat (community health service) dari Administrasi Kesehatan Mental dan Pelayanan Kesehatan (HSMHA) dari Pusat Kesehatan Pemerintah dinas regional HEW terbang ke Bakersfield untuk membantu KCLM mempersiapkan permohonan resmi. Semua ini dilakukan dengan diam-diam tanpa gembar-gembor. Perjanjian akhir

ditanda-tangani bulan Juni, tiga minggu sebelum berakhirnya tahun fiskal tersebut.

Tidak sampai bulan Juli pembangunan fasilitas kesehatan wilayah Kern menjadi berita dan ketika itu kepanikan yang besar terjadi. Seluruh daftar nama badan-badan kesehatan lokal persatuan medis wilayah, persatuan ahli gigi, Rumah Sakit umum Kern, pembangunan kesehatan, dewan pengawas, Departemen Kesehatan negara bagian, Asosiasi Medis California; dan badan-badan perencana regional yang ditugaskan kongres, Program Medis Regional dan Rencana Kesehatan Komprehensif mengungkapkan kemarahannya karena tak satupun dimintai konsultasi sebelumnya penyerahan bantuan tersebut. Masyarakat medik memiliki alasan khusus terhadap kemarahannya. Ia telah mengoperasikan klinik migran yang dibiayai secara federal mereka selama beberapa tahun dalam dua trailer tua diluar kota, dan HEW memotong anggaran program tersebut pada waktu yang sama untuk membiayai $ 2.6 juta kepada sekelompok masyarakat miskin yang tidak memiliki pengalaman di bidang administrasi maupun perawatan kesehatan.

Creative Fumbling

Selama lima hari kehebohan mengenai pemberian mengisi headline-headline Bakersfield Californian (dalam tinta biru langit, tidak kurang); surat kabar mengulas pula terhadap bantuan (“More Fumbling and Bumbling”) dan bahkan mengajukan dua sisi terpisah mengenai “klinik yang sangat bagus” masyarakat medis. Dua orang Republikan Bakersfield

anggota majelis melakukan konferensi pers untuk melaporkan bantuan. Anggota kongres Robert Mathias mengirimkan telegram kemarahan kepada menteri HEW mempertanyakan bagaimana mungkin departemen menyetuji perilaku semacam itu sebagai bagian dari dinas regionalnya. Apakah ini yang dikatakan sebagai creative federalism?, tanya Mathias. Selama tiga pekan kemuka pengadaan kesehatan Bakersfield sungguh menghentakkan dalam upayanya memperoleh bantuan yang dibatalkan.

Pada tanggal 15 juli. Cavanaugh terbang dari Washington ke dinas regional San Francisco, Dalam apa yang dilaporkan sebagai pembahasan seru, Cavanaugh dan pejabat-poiabat regional mencatat kembali pedoman mengenai bantuan kesehatan masyarakat supaya memastikan adanya konsultasi dengan semua badan-badan lokal dan negara bagian terkait. Sementara itu di Washington, staff Mathias telah melakukan beberapa pengecekan dan menemukan bahwa KCLM tidak terdaftar pada OEO sebagai cabang perwakilan resmi badan anti kemiskinan lokal (local anti-poverty agency). Mathias memanagil Cavanaugh untuk menanyakan apakah hal ini cukup sebagai "ketidakberesan" untuk memastikan pembatalaan perjanjian. Ketika Cavanaugh menyatakan bahwa ia tak berpikir demikian, Mathias bertanya apakah mungkin dilakukan negoisasi kembali perjanjian tersebut dibawah pedoman baru yang baru saja diumumkan resmi. Cavanaugh menyatakan keraguannya. Sebuah pernyataan pers Mathias esok harinya menyebut tindakan HEW "tak bisa dimaafkan" dan tetap menyalahkan "birokrat tingkat menengah yang mengabaikan

surat hukum" (sebuah acuan terhadap kegagalannya untuk berkonsultasi dengan badan-badan perencana regional yang diberi mandat oleh kongres.

Sementara Mathias sibuk merubah janji yang diberikan di Washington, para politisi di Bakersfield menulis surat kepada siapa saja mereka pikirkan mampu merubah keputusan. Perkenankan saya mengutip beberapa surat tersebut :

Administrator Rumah Sakit Umum Kern, Dr. Owen Heatley. kepada Dr. Vernon Wilson, seorang pejabat HEW di Rockville, Maryland :

> Ketika suatu kebebasan, lembaga konsultan yang tidak memihak, berpengalaman dalam mengembangkan sistem pelayanan kesehatan, memberikan sebuah program untuk wilayah Kern, lantas kemudian saya seakan mendukung berbagai badan pendana dalam upaya keras ini. Reputasi yang baik, tersedianya lembaga-lembaga konsultasi yang tepat (KCLM) dilakukan untuk memberikan jawaban yang diinginkan untuk hipotesa yang kabur yang dibangkitkan oleh beberapa perencana sosial.

Anggota kongres Barry Goldwater. Jr. (mewakili distrit, tetangga) kepada menteri Richardson :

> Kelompok ini (KCLM) bunar-benar tidak memiliki pengalaman yang kiranya akan dapat memenuhi persyaratan untuk sebuah bantuan sebesar itu .... saya mohon anda segera memeriksa masalah ini dan menarik bantuan tersebut.

Anggota majelis William Ketchum kepada menteri muda HEW John Veneman, sahabat lamanya di lembaga legislatif California :

Saya berkeberatan dengan cara "kereta mendahului kuda" dimana ini telah dipegang dan mohon anda segera menghentikan bantuan...... (HEW's) filosofi "lebih baik membelanjakan saat ini juga daripada membuat perencanaan terlebih dahulu" merupakan gejala klasik sindrom OEO secara menyeluruh.

Pada tanggal 7 July, KCLM melakukan konferensi pers untuk menyangkal sejumlah tuduhan yang tidak berdasar kepadanya beberapa hari terakhir ini". Mempertimbangkan relatif kurang kelompok, hal itu merupakan performans yang licik. Suatu Boat mereka semangat : "Masyarakat berpenghasilan rendah wilayah Kern ingin melihat sebuah pusat kesehatan migran yang akan memenuhi kebutuhannya dan mereka ingin melihatnya bukan setelah dua atau tiga tahun studi perencanaan. Secara blak-blakan kami sudah lelah untuk dikaji. Kami menginginkan pelayanan medis secara nyata saat ini. "Conciliasi dimasa mendatang: Tentu saja kami menyambut kerjasama, dan dukungan badan-badan yang berkeinginan mengupayakan pemenuhan tujuan bersama terhadap perawatan kesehatan untuk seluruh masyarakat".

Sementara itu di San Francisco, HEW regional tetap sibuk berupaya menjelaskan tindakannya kepada pejabat-pejabat HEW di Washington. Seorang asisten direktur regional menegaskan "Washington sangat tidak menyukai kami, dan itulah understatement tahun ini. Tentu saja kami tahu apa yang kami lakukan sejak semula. Kami melanjutkan upaya perolehan dana dalam wilayah tersebut tanpa menghiraukan siapa hendak mengganggu, dan bukan melalui cara tradisional dengan menjilat masyarakat konservatif medis wilayah. Untuk mendapatkan sesuatu hal, lakukanlah dan berjuanglah dengan

kekuatan politik--khususnya dalam administrasi ini. Kami menyukai Pola pikir kami sendiri sebagai "gerilyawan birokrasi" untuk, memperjuangkan apa yang kami yakini.

Tanggal 29 Juli merupakan waktu kompromi. Cavanaugh dan Mathias terbang bersama ke Bakersfield untuk mengumumkan bahwa HEW akan menangguhkan dana proyek selama 90 hari seraya menunggu restrukturisasi dewan direktur kclm. Penangguhan, Cavanaugh mengadakan konferensi pers, akan dicabut jika dewan, telah memberes kan para "konsumen", menambahkan penopang pelayanan kesehatan profesional bagi keanggotaannya. Cavanaugh, pula, merupakan performans yang lihai (yang mungkin membantu menjelaskan mengapa saat ini ia sebagai staf gedung putih). la nampaknya benar-benar pedih oleh salah pengertian yang tidak menguntungkan ini. "Ia meminta lembaga kesehatan Bakersfield untuk memainkan peran aktifnya kepada dewan penopang konsumen, dan menjamin sahabat-sahabat baiknya bahwa "hal semacam ini. tidak bakal terjadi lagi". Secara pribadi ia berkata pada Mathias bahwa HEW akan mempertimbangkan pembatalan bantuan jika KCLM dengan cara apapun gagal melakukan ketentuan. Dan ketika seorang dari HEW pergi meninggalkan kota malam itu, KCLM masih merupakan ahli waris potensial senilai $ 2.6 million.

Meskipun dana proyek secara teknis ditunda, HEW regional mulai memberi dana "darurat" pada KCLM untuk menjaga kemandiriannya. Santuan tersebut telah memerlukan biaya sebesar $ 391.000 ditahun pertamanya $ 245.000 untuk gail staf dan sisanya untuk fasilitas klinik dan cadangan. (Dan ketika mereka berkata pada anda mereka akan memberi X

million dollars untuk program-program rakyat miskin, ingatlah : Para profesional, Para juru tulis, dan bisnis swasta memperoleh uang; si miskin memperoleh pelayanan/jasa). Sebelum uang ini hendak dibelanjakan, betatapun, adalah perlu untuk menyewa seorang direktur proyek, labih disukai seseorang yang mampu nmngupayakan kesepakatan dan merancang restrukturisasi dewan.

HEW regional mengajukan seorang sarjana muda ahli gigi dari Sanfrancisco, sebagai direktur proyek interim sampai dengan seorang direktur tetap diperoleh. KCLM menyetujui, dan Robert Isman, DDS, memulai tugasnya dibulan Agustus.

Melewati musim gugur Isman bekerja keras untuk memperoleh kerjasama dari badan-badan kesehatan lokal. Namun dua hal bertentangan : rambutnya yang paniang dan apa yang mereka sebut di Bakersfield sebagai "Kecenderungan ultraliberal" (ultraliberal leanings). Pejabat-pejabat kota yang anggarannya hanya berjumlah hingga sekitar $ 1.2 juta, benar-benar tidak bisa memahami mengapa HEW memilih parakter Semacam itu untuk mengawasi sebuah proyek senilai $ 2.6 Juta. Dia tidak memiliki pengalaman, baik administrasi maupun perwatan gigi. Ia menghadiri pertemuan dengan para banker dan pengacara dengan mengenakan celana jeans bertalikan kulit.
Hingga saat itu, mempergunjingkan Isman seakan-akan
selama delapan bulannya di Bakersfield telah dihabiskannya dengan sangat menguntungkan memperdagangkan ganja disatu pihak.

Telah dilakukan persuasi dan kunjungan ke Bakersfield oleh pejabat HEW regional, namun di bulan November

dewan KCLM direstrukturisasi hingga meliputi 10 pendana kesehatan profesional mewakili berhagai badan di wilayah tersebut, meliputi masyarakat medis (medical society) yang menempatkan direktur klinik migran pada dewan namun menginstruksikan agar tidak memilih. (Argumen kerapkali meningkat bahwa bergabungnya masyarakat medis hanya untuk merusak proyek, karena perawatan kesehatan bebas biaya akan menghabiskan uang dari kantong dokter-dokter lokal, namun ada banyak teori persekongkolan, atau setidaknya tidak cukup uang terlibat menjadikannya kredibel).

Bahwa konsumen masih melebihi dana tersedia 2.5 hingga 10 telah menjengkelkan banyak orang, betapapun. Pembantu Mathias menyebut restrukturisasi sebagai upaya yang dilakukan untuk memenuhi tuntutan masyarakat". Seorang anggota majelis, Stacey, mencapnya sebagai "kepura-puraan dan kecurangan" dan menjadi anggota kelompok politisi pang tak terhitung yang pada saat tertentu telah menyalahkan HEW dengan taktik-taktik "strong-arm".

Dengan dewan yang terstruktur, semua orang mengharapkan pandanaan dimulai, namun demikian HEW tiba-tiba mengkaitkan syarat-syarat baru untuk mencabut penangguhan. KCLH pun harus menunjukkan dukungan dari masyarakat luas, atau menyewa seorang direktur proyek tetap.

Pada waktu yang sama, kekuatan-kekuatan masih bekerja untuk berusaha mendapatkan bantuan yang telah dibatalkan. Pada bulan Desember masyarakat medis memohon dana kepada HEW senilai $ 525.645, seolah-olah untuk memperluas keberadaan program klinik, efek permohonan itu sendiri

sebagai sebuah alternatif bagi KCLM. Di Washington, Mathias terus memperingatkan HEW bahwa proyek berada pada "ajal menuju kegagalan" jika badan-badan lokal tidak diajak dalam pembicaraan kebijakan dewan. Dengan tenang Mathias juga meminta Dinas Akunting Pemerintah untuk melakukan pemeriksaan sepenuhnya aktifitas-aktifitas badan pelindung anti kemiskinan lokal, Kern County Economic Opportunities Corporation.

Tiga bulan berlalu tanpa kemajuan yang dilakukan untuk mengisi pekerjaan. direktur proyek dan memperuncing permusuhan terhadap Isman dari jabatannya. Lantas di bulan April 1971, HEW memutuskan untuk turun tangan dan untuk sementara waktu mengambil alih proyek itu sendiri. Vincent Garza, seorang pejabat kesehatan pemerintah Meksiko-Amerika yang berkedudukan di markas besar, diminta untuk menggantikan Isman sebagai direktur interim selama 90 hari. Untuk memenuhi tindakan ini, HEW regional secara pasar membatalkan komponen kesehatan gigi proyek, dengan demikian memastikan penyingkiran sepenuhnya Isman dari layar.

Kedua pihak di Bakersfield menyambut dua tindakan pembangunan kesehatan karena Garsa adalah seorang profesional separti hainya mereka sendiri; KCLM karena hal itu berarti segera memulai kembali bantuan.

Dari sisi inilah, perjuangan berhenti menjadi upaya bersaing mengorganisir medis dan rekan-rekannya untuk memerangi masyarakat miskin. Sebagaimana yang akan anda lihat, la mengembangkan perjuangan memerangi masyarakat

miskin suatu ras terhadap masyerakat miskin lainnya. Tidak ada komplotan-komplotan Machiavellian disini, tidak ada perencanaan oleh pengusaha untuk memecah belah dan menaklukkan. Itu hanyalah cara/jalan yang membuatnya terjadi.

Dude Ranch Junket (Berlibur diperternakan kuda)

Kebanyakan buruh tani wilayah Kern adalah orang Meksiko-Amerika; mungkin 20 persen berkebangsaan Meksiko yang datang ke utara mengikuti musim buah-buahan (secara legal maupun ilegal) dan berupaya supaya tetap hidup.

Selama bertahun-tahun, orang-orang ini telah tinggal digubug-gubug dan tenda-tenda atau tidur tak beratap ditepi-tepi saluran irigasi. Kesehatan mereka pada umumnya tidak baik. Mereka terkena penyakit kulit, karena bekerja di ladang yang disemprot pestisida; mereka sangat menderita dengan timbulnya penyakit kotor. cacatmata, sakit jantung, dan sakit syaraf; kegemukan, hipertensi, dan diabetes begitu lazimnya sehingga ahli-ahli kesehatan lokal mempercayai kondisi ini sebagai penyakit turun-temurun orang Meksiko; 90 persen anak-anak mengidap masalah gigi serius. "Mereka akan belajar bahwa badan yang tidak sehat tidak akan menghasilkan apa-apa", kata seorang pejabat, sebagai renungan lebih lanjut is menambahkan, "Mereka tentunya mempelajari hal itu sebagai sesuatu yang sulit". Suatu kebiasaan pada saat itu pada saat mereka sakit, ia akan berhenti bekeria atau menunggu reda jika ia tidak benar-benar sakit, dalam kasus dimana keluarganya membaringkannya di mobil dan menempuh sejauh 20 mil menuju Rumah Sakit Umum Kern dimana mereka akan menunggu

selama berjam-jam dalam ruang darurat untuk mengharapkan juru rawat berikutnya berbicara dengan bahasa Spanyol. Tentu saja, ada pula klinik migran milik masyarakat medis trailer-trailer di Lamont, namun ia beroperasi hanya selama musim tertentu (Mei hingga september, musim aktualnya adalah delapan hingga seputuh bulan), dan kemudian hanya tiga malam merupakan sebuah "band-aid station" (tempat Plester luka ringan).

Agenda pertama Garza ketikaja datang di Dakersfield adalah untuk menemukan lokasi yang tepat bagi sebuah pusat kesehatan. Selama beberapa hari ia, seorang arsitek, dan pembantu lokal Mathias berjalan mengelilingi wilayah Weedpatch-Arvin-Lamont mencari tempat dan segera sebuah pertentangan muncul. KCLM berpikir bahwa mereka seharusnya mencari di distrik Lakeview, dimana orang kulit hitam berada. Garza menjelaskan bahwa ini merupakan bantuan migran dan untuk itulah maksud HEW dari semula untuk menempatkan sebush pusat kesehatan dimana-saja asalkan campesinos akan mudah menjangkaunya. Namun demikian hal ini tidak dipahami KCLM sama sekali; mereka telah diajan untuk percaya bahwa pusat tersebut akan berlakapi di lingkungan kulit hitam dan bahwa campesinos dari seluruh pelosok wilayah akan terdorong untuk memanfaatkannya dan berpikir bahwa itu sebagai miliknya.

KCLM tiba-tiba merasa dikhianati. Setelah menghindari pelanggaran batas penguasa kesehatan selama hampir satu tahun, mereka sekarang memahami bahwa HEW ingin menempatkan pusat kesehatan tersebut dibagian wilayah dimana kurang dari satu persen penduduknya berkulit hitam.

Sebuah pil pahit; sejumlah anggota dewan KCLM memilih untuk mengundurkan diri ketimbang menelannya.

Untuk menjadikannya lebih menarik; mungkin, Garza sebuah liburan akhir pekan untuk anggota dewan KCLM di sebuah ranch yang jauhnya 80 mil sebelah utara Bakersfield dan mengundang direktur regional HEW untuk turut serta berikut beberapa stafnya. Sebuah waktu agaknya dimiliki oleh semuanya, dan direktur mengungkapkan kemarahannya dengan menjanjikan bahwa apapun yang akan terjadi dimasa datang, upaya-upaya KCLM bukan berarti tidak akan dihargai terus; namun demikian masyarakat di Bakersfield memiliki pandangan yang berbeda saja. Garza kembali Bakersfiels hari minggu pagi dan mendapatkan dirinya dikritik pada halaman depan 'Californian' karena perjalanan hura-hura di ranch senilai $ 2.500 yang dibiayai "para pembayar pajak". (Kisah ini ditulis oleh anak seorang anak pengawas kesehatan wilayah, yang mengatakan sesuatu hal tentang kota-kota kecil). Tiga minggu kemudian Garza pergi meninggalkan Bakersfield dan Jawatan Kesehatan Pemerintah menuju Yale dengan beasiswa.

Garza digantikan pada bulan Juli 1971, oleh Charles Pineda, seorang pribumi Meksiko-Amerika dari wilayah Kern, anak seorang buruh buah-buahan dan memegang gelar Master dibidang kesejahteraan sosial. Pineda meneruskan pencarian tempat klinik dan memulai pula berpikir perekrutan staf medis.

Hmm ...... Federal Funding

Pada bulan September, 15 bulan setelah penyerahan bantuan, sebuah klinik sementara akhirnya dibuka di Lamont. Pineda telah menunjuk seorang dokter muda dari Los Angeles

sebagai dokter klinik (s 25.000), telah mengajak seorang Amerika Selatan lanjut usia dari rumah sakit di Bronx untuk menjadi direktur medis ($ 27.000), dan ketiganya telah membicarakan masyarakat medis untuk menyewa trailernya kepada KCLM sampai dengan ditemukannya lokasi permanen ($ 1.600, yang belum pernah dibayar). Segera klinik masyarakat medis tutup selama musim dingin, KCLM menempati trailer-trailer dan mulai melayani pasiennya para buruh tani. Pineda sementara itu menemukan sebuah toko kelontong tua di Weedpatch, menyewanya, dan setahap demi tahap melaksanakan proyeknya disitu hingga tiga bulan kedepan.

Klinik bertempat di Weedpatch tersebut merupakan sebuah kejuatan ketika anda pertama kali melihatnya. Bagaimanapun juga istilah “pusat kesehatan migran” mendorong anda untuk berpikir sebuah tempat yang memprihatinkan, terpisah setengah, dan cahaya redup, dengan mungkin sebuah tirai yang kusam yang memisahkan ruang tunggu dengan ruang periksa, dan dengan seorang dokter tua keriput didalam sambil menunggu memegang anda dengan tangan lumpuh, dan berbisul. Memasuki klinik di Weedpatch, bagaimanapun, dan pikiran adalah ”hmm .... federal funding”. Klinik terbagai dengan baik, namun terbagi kedalam sebuah ruang terima yang luas, dua buah ruang giliran, lima ruang periksa, sebuah ruang perawatan, sebuah laboratorium, sebuah perpustakaan arsip, kantor staff, dan, sebuah ruang untuk bersantai, jumlah staf sekitar 25 orang. Peralatannya benar-benar baru, sangat modern, dan bersih. Ketika anda membuka mulutnya dan berkata “ahhh .... di klinik ini, anda akan” membukanya

dengan sebuah alat elektronik yang memperlihatkan panel-panel untuk mengontrol.

Bagi campesinus dan keluarganya, klinik tersebut merupakan sesuatu yang tak terduga dan sangat menggembirakan. Ia mengobati mereka, mengurangi derita mereka, mendidik mereka, melatih mereka, mempekerjakan sebagian dari mereka semuanya bebas biaya, untuk sementara ini. HEW menginginkan agar klinik bisa mandiri (swadana), sehingga para pasien akan ditarik ongkos dalam waktu dekat ini; namun perawatan masih akan bebas biaya sebesar 90 persen bagi anggota serikat kerja "Robert F. Kennedy Farm Workers" Medical Plan (dimana sebuah premi diambil dari upah mereka). Sebuah perhitungan terakhir, klinik telah melakukan perawatan hingga 6000 pasien dari 1200 keluarga dan berterima kasih kepada peran penting birokrasi, setiap orang saat ini memiliki data terinci tentang kondisi medisnya, kiranya baru kali ini dalam hidup mereka.

Tanyalah campesinos kepada siapa mereka berterima kasih untuk semua ini, anda akan keheranan--bukan, bukan mengherankan--jawaban. Senator Kennedy tentunya. Seorang yang masih muda.

Chicanos in the Wings (Chicanos siap mengambil slih)

Namun jangan berfikir bahwa hanyalah karena klinik dibuka, pertentangan berakhir. Sebaliknya, sekarang ada sesuatu yang tangible untuk diperebutkan.

Sedikit korespondensi menarik beredar di Bakersfield saat ini, kopi-kopi tentang penggantian antara menteri HEW

Richardson dan Senator Walter Hondale dan Adlai Stevenson III, pimpinan lama dan baru sub komite buruh Migratori. Surat Richardson kepada sub komite meminta “penjelasan maksud kongres” sehubungan dengan amandemen consumer-participation pada U.U. Kesehatan Migran (Higran Health Act). Mondale Menulis balik “Saya terguncang untuk mempelajari bahwa masih ada keraguan besar de implementasi Departemen anda mengenai sebuah amandemen yang efektif dalam bulan Maret 1970”. Stevenson menulis : “Saya sangat hirau bahwa hubungan dan pedoman-pedoman Program Kesehatan Migratori memberikan dasar bagi partisipasi buruh tani yang “sangat berarti”, lebih dari sekedar derajat penghargaan. Ini tentunya memerlukan sebuah fungsi pembuatan kebijakan bagi partisipan buruh tani dari pada sekedar hanya sebuah peran penasehat.

Adalah HEW regional yang membanjiri baketsfield dewan kopi-kopi (salinan) pergantian tersebut. Dan untuk sebuah alasan. KCLM masih sebagai badan perwakilan yang menge1ola proyek, namun tidak lagi dapat dikatakan mewakili “konsumen” yang sebenarnya. Sekarang klinik telah buka di Weedpatsh, para konsumennya (pelanggan) adalah campesinos. Adalah mereka yang seharusnya melakukan community participating.

Adalah bagus dengan Pineda sebagaI direktur proyek, seorang chicano yang ayahnya masih bekeria di ladang; adalah bagus juga dengan staf klinik separuhnya orang Meksiko, dan lainnya yang pasti simpatik dengan kondisi buruk para buruh tani ditempat semula agar supaya menerima pekerjaan disebuah kota terkutuk, Weedpatcj. KCLM. Sebaliknya, benar-benar bingung: pertama, mereka telah kehilangan klinik itu sendiri,

sekarang mereka dihadapkan dengan kemungkinan hilangnya pengendalian terhadapnya serta kehilangan statusnya sebagai sebuah badan perwakilan pemerintah yang bonafid.

Perlakuan terhadap wewenang meraka sendiri, namun dengan memberikan semangat dari belakang layar deri HEW regional, Pineda dengan beberapa anggota staf klinik menunjuk lima orang campesinos yang sangat cerdas, tapi tidak berbahasa Inggris, Untuk sebuah "dewan comppsino", semacam kabinet bayangan yang akan siap mengambil alih pada saatnya tanda-tanda dini dari HEW. Bahwa mereka tidak berbahasa Inggris berarti bahwa mereka harus mempercayai masyarakat seperti halnya Pineda untuk menyampaikan pada mereka apa yang sedang teriadi. Ini di bulan Uktobar.

Pada bulan Desember 14, KCLM mengusulkan untuk menghentiken Pineda. Alasan resminya adalah bahwa tidak bermanfaat diteruskan secara mendasar mereka mempertanyakan kompetensi Pineda. Alasan sebenarnya adalah bahwa Pineda telah berupaya melakukan dua kakuasaan sekaligus, KCLM dan campesinos, dan kesetiannya terhadap KCLM nampak menurun. Informasi tentang pemecatan, segara HEW regional memerintahkannya untuk tetap menduduki posisinya, menyatakan bahwa KCLM tidak lagi memiliki wewenang legal untuk membuat keputusan seperti itu (karena ia tidak lagi mewakili "konsumen").

Pada pertemuan regulernya berikut, tanggal 22 Dpsember, KCLM memilih untuk merubah namanya menjadi Kern County Health Committee (KCHC). Hal ini tidaklah Sepele. Hal ini menunjukkan upaya memperoleh secara sadar kehormatan dan

dengan diam-diam mangakui posisi barunya dalam konfigurasi pertentangan. Bagaimana mungkin anda menyebut dirinya sebuah gerakan kebebasap pada saat anda sedang berjuang untuk melindungi sebuah kepentingan permanennya?

Culturally Unfit (menurut budaya tidak pantas)

Dua hal sebagai konskuensi terjadi dalam bulan Januari. Pertama, pemilihan untuk dewan campesino baru dilakukan di Lamont-Arvin-Weedpatch; empat dari lima orang yang ditunjuk Pineda di bulan Oktober memenangkan pemilihan untuk dewan. (yang kelima kiranya akan menang juga, jika ia mengajukannya) Dewan selanjutnya menjadikannya berbadan hukum sebagai Clinica De Los Campesinos, Inc. (CDLC). Kedua. direktur medis klinik Amerika Selatan gagal dalam pemeriksaan dewan medis nagara bagian, berarti ia tanpa ijin untuk praktek di California.

Pada bulan Februari atap runtuh

Pada tanggal 14 Februari, 21 jam sebelum KCHC dianggap memberikan wewenangnya kepada CDLC, dewan KCHC memberitahukan Pineda tentang pemberhentiannya dalam sebuah memo berisi delapan daftar keluhan khusus, sebuah klaim bahwa dia menyewa direktur medis Amerika Selatan tanpa berkonsultasi dengan dewan maupun tuduhan lainnya dengan mengisi staf klinik dengan orang Meksiko-Amerika.

Pada tanagai 15 Februari : KCHC menyebutkan ketidak beresan pemilihan, menolak legitimasi dewan CDLC dan menolak untuk mengalihkan pengendalian Proyek.

Pada tanggal 16 Februari : 200 masa demonstran chicano berada di depan klinik, Pineda dan dua anggota staf klinik berada ditengah-tengah mereka, membawa petugas mengisyaratkan dan mengancam akan menutup (dalam bahasa Spanyol). Pemimpin KCHC kulit hitam menyerang gerombolan yang sedang marah dan menembak dua anggota staf dengan segera. Separoh dari demonstran turun kejalan menuju kantor administrasi di Lamont. Demontrasi berlangsung hingga larut malam tanpa insiden serius.

Tanggal 17 Februari : Klinik telah diciprati cat sepaniang Malam. Ada lubang-lubang peluru di jendela kaca rata. Pimpinan kulit hitam KCHC menunjuk dirinya "acting projeck director". Pejabat-pejabat HEW regional terbang dari San Francisco dengan harapan memulihkan tata tertib; mereka menempatkan pimpinan KCHC pada tuduhan bahwa asuransinya terhadap jabatan direktur proyek menimbulkan sebuah konflik kepentingan yang menggemparkan. Dua pertiga staf klinik menyampaikan surat-surat pribadinya kepada HEW untuk menyatakan kesetiaannya kepada CDLC.

Tanggal 18 Februari: Seorang anggota penyandang dana (provider) dewan KCHC memanggil sekeretaris eksekutit masyarakat medis pada tengah malam dan atas nama KCHC memohon bantuan. Sekretaris eksekutif tersebut memanggil asistennya yang berusia 30 tahun, Riley McWilliams, pukul 2.30 dan memerintahnya melapor pada KCHC keesokan harinya untuk menjadi direktur proyek interim.

Tanggal 23 Februari: Telegram dari HEW regional untuk KCHC menyatakan: tindakan-tindakan KCHC secara tidak

lannsung bertentangan dengan persetujuan; oleh karena itulah, dana proyek akan ditangguhkan untuk waktu yang tidak terbatas dan pendanaan untuk KCHC akan berakhir pada tanagal 15 April 1972.

Tanggal 24 Februari: Pembantu lokal menyampaikan memo rahasia kepada Mathis di Washington memperingatkan konflik rasial kulit hitam-kulit coklat yang munakin akan melanda wilayah; kata masyarakat berkulit hitam menjanjikan tindakan balasan jika gangguan mendatangi pimpinan KCHC; menduga bahwa Serikat Buruh Tani (United Farm Workes) akan terlibat dalam demontrasi.

Tanggal 26 Februari: CDLC menulis Surat pada Menteri Richardson Surat mulai dengan, "Tuan yang terhormat"; menginformasikan bahwa Riley McWilliams menjadi direktur proyek tanpa persetujuan HEW: ditutup dengan ancaman terselubung untuk menutup klinik sebagai "last resort" (tempat peristirahatan yang terakhir).

Tanggal 28 Februari: Masyarakat medis mengajukan HEW untuk $ 155.891 bantuan untuk memperluas kliniknya; permohonan menyatakan:, "mendasari proposal ini adalah pemindahan klinik yang ada".

Tanggal 29 Februari: Pimpinan KCHC melaporkan pernyataan ancaman terhadap pegawainya.

Tanggal 10 Maret: CDLC manyerahkan permohonan kepada HEW untuk mengambil alih administrasi Proyek; permohonaan sesungguhnya ditulis oleh empat orang anggota staf klinik.

Tanggal 17 Maret: dua belas staf klinik membuat Surat bersama kepada HEW mengancam akan berhenti jika CDLC

tidak dibuat badan perwakilan; mengklaim Riley McWilliams yang secara kultural tidak tepat sebagai direktur proyek.

Bent in The Fields (membungkuk di ladang)

Tanggal 14 April HEW mengatakan bahwa ia akan melaksanakan pendanana proyek pada KCHC, datang dan pergi, tanpa kata dari Son Francisco. Tiga minggu kemudian, direktur regional menyampaikan surat kepada KCHC dan CDLC mengajak makan siang bersama tanggal 10 Mei di Casa Royal Motel yang mewah (untuk Bekersfield). Ia juga mengirim surat kepada masyarakat medis untuk memberitahukan pemberian dana senilai $ 67.000 untuk meneruskan kliniknya tetap berjalan, asalkan mereka memindahkannya ke Buttonwillow, dibagian barat daya wilayah tersebut. (seorang dokter Buttonswillow menimbulkan kehebohaan, namun itu sebagai lain cerita).

Direktur regional, pejabat proyek kulit hitam, dan pejabat Public-Health Service (Layanan Kesehatan masvarakat) chicano dari Los Angeles sampai di Bakersfield pada hari tanggal 10. siang harinya mereka bergabung dengan dewan KCHC untuk makan Siang.

Dewan CDLC telah diundang untuk datang jam 15.00, namun sampai jam 14.00 mereka (lima orang campesions) belum juga muncul. Seseorang menyarankan bahwa, mereka mungkin telah tersesat, karena merasa yakin bahwa mereka belum pernah ke Casa Royale sebelumnya. Seorang lainnya disuruh untuk mencarinya. la menemukan mereka sedang melakukan kebiasaannya pada jam tersebut, membungkuk di ladang-ladang dengan panas 90 derajat. Mereka mengatakan

bahwa meraka belum diberitahu tentang pertemuan. Ada alasan untuk dipikirkn bahwa salah satu penasehatnya pada staf klinik telah mencegat surat tersebut untuk alasan yang diyakininya sebagai kepentingan terbaiknya. Pertemuan tersebut dilanjutkan dengan tanpa kehadiran mereka. Seorang Menteri Lutheron radikal bertindak sebagai juru bicara tidak resmi mereka.

Ketika sudah selesai sebuah kompromi keriajama telah disusun; 1) dewan CDLC akan dimasukan ke dalam dewan KCHC, 2) empat penyandang dana sama-sama menyetujui bahwa KCHC dan CDLC akan menggabungkan lima orang campesinos, bersama-sama membentuk dewan terpisah dalam sebuah dewan, 3) dewan mini akan bertindak dalam kapasitas "merekomendasi kebijakan" dan menerima keuntugan dari "training dan pengalaman apapun yang ada", 4) pada atau sebelum bulan Januari 1, 1973, KCHC akan mentransfer kontrol administratif proyek terhadap CDLC, kekuasan untuk itu sendiri hanyalah peran sebagai perantara fiskal. Ketentuan kelimanya tidak di nyatakan, tapi dipahami betul meskipun demikian; sebagai gilirannya untuk upaya-upaya besar dan pengorbanannya yang banyak. KCHC akan menjadi "badan pelindung" HEW untuk semua proyek yang akan datang di wilayah tersebut.

HEW dan KCHC menandatangani kompromi sore itu. Pada malam harinya lima orang Campesines bertemu dengan pendukungnya di lantai dasar Gereja Lutherandi Lamont. Perdebatan Seru berlangsung hingga larut malam, namun campesinos pada akhirnya memutuskan untuk menandatangani kompromi: "Ini bukanlah sebuah kemenangan, ini bukanlah

sebuah kekalahan", kata pimpinan CDLC Natividad Arreolo, sungguh melelahkan kiranya dalam artian bahwa ia harus pergi kembali ke ladang pukul 4.00 pagi.

If Weedpatch Had Movies (andaikan Weedpatch memiliki sebuah gedung bioskop)

Itulah kiranya akhir dari kisah ini. Anda tentu tahu bahwa itu bukanlan demikian. Dalam bulan-bulan terakhir ini telah muncul penyewaan dan pemberhentian kontroversial, protes mengundurkan diri, tuduhan-tuduhan terhadap pencuri kelas teri, dan sedikitnya ada satu gosip salah tentang sebuah sifat-sifat seksual yana dengan, sengaja ditumbuhkan untuk mendiskreditkan seorang direktur proyek yang potensial. Dr. Garcia, seorang direktur medis Amerika Selatan, meduduki dewan negara kembali pada bulan Juni, dan penundaan pelaporan posisinya menimbulkan spekulasi bahwa hal itu telah dengan sengaja ditunda dalam saluran-saluran karena alasan politik. Ketika tanggal 1 September, seorang eksekutif muda masyarakat medis masih sebagai direktur proyek sebuah fakta dimana sedikit masyarakat medis memperoleh kenyamanan, dan demikian ia berada.

Pertanyaan tetap pada apakah KCHC akan menyerahkan sedikit kebebasannya kepada campesinos hingga Januari, sebagaimana disetujui. HEW mengatakan bahwa ini merupakan Komitmen untuk melihat campesinos mengambil alih sesuai dengan jadwal, dan sulit untuk dibayangkan apa yang akan KCHC mungkin peroleh dengan tetap bertahan. Seseorang tak dapat pula membantu namun ingin tahu apakah campesinos benar-benar menjalankan sebuah Proyek.

Masalah yang sesungguhnya dengan proyek ini dan sebuah kecurigaan dengan lain juga telan menjadi kelemahaan dimana partimbangan-pertimbangan politik mmmpu mengaburkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, yakni, perawatan kesehatan komprehensif untuk buruh-buruh tani digabunggkan dengan fakta bahwa HEW akarn nampak telah melakukan subordinasi tujuan yang telah ditetapkan terhadap tujuan yang belum ditetapkan, atau setidaknya sebagai nomor dua, yakni, organinasi masyarakat Meksiko-Amerika.

Dengan demikian, ia memakan waktu 15 bulan menghemat dan memperebutkan sebelum seorang pasien tunggalnya dilihat. Dan Sekali dibuka, klinik harus memperpendek jamnya kapan saja HEW rasakan perlu untuk menangguhan bantuan agar supaya mengomeli golongan ini atau itu. Masyarakat sebanyak 20.000 masih belum memiliki seorang dokter gigi karena sebuah keputusan politik penting.

Nampaknya masyarakat medis berpikir bahwa, dokter dapat menyelamatkan hidup di atas meja bedah, keahlianya perlu mencakup semua segi medis, termasuk sebagaimana ia seharusnya diperlukan pada masyarakat yang mana para dokter baru paham, tak dapatkah bicara, dan pada umumnya tidak suka dan masyarakat medis berjuang untuk mempertahankan ide itu. Masyarakat miskin, berkulit hitam dan coklat, menginginkan perawatan medis lebih baik daripada apa vang biasa mereka peroleh, namun mereka juga, menginginkan kekuatan dan kehormatan dan apapun juga yang mungkin memperkuat ilusi bahwa mereka sedang berenang ke dalam arus deras, dan jika sebuah proyek kesehatan pamerintah merupakan permainan

satu-satunya di kota, meraka akan meloncat pada giliran ia bermain, dan mereka akan memainkan sebuas dan susungguh-sungguhnya sebagaimana yang dibayangkan untuk bermain dimanapun, dan begitulah seorang kakak dan adik harus menunggu sebentar lagi untuk sesuatu yang belum pernah mereka lakukan bagaimanapun.

Dan masyarakat berkulit putih sebagai staf klinik dan yang lainnya tersembunyi dibelakang layar kapanpun mungkin tak begitu ingin mengaduk air jika hanya Weedpacth yang memiliki movie theater.

Pemerintah melalui semua ini telah menjadi semacam kapten kapal yang mengendalikan proyek tersebut menuju ke pantai di mana crew-nya belum dapat melihatnya. Karena kelompok masyarakat itu di San Fransisco, proyek telah dan akan berlanjut sebagai “sebuah eksperimen sosial yang menarik” (kata-kata seorang asisten direktur regional), asal mula merencanakan pemenuhan kebutuhan tunggal, namun mulai melakukan dimensi-dimensi, sebagaimana terbetang. Dapatkah kulit hitam dan kulit coklat bekerja sama? Apakah campesinos buta huruf mampu melakukan administrasi sendiri? Adjusment apakah yang kita dapay menjaga masyarakat dari terpecah belah? “akan saya katakan bahwa kami lebih tertarik dengan menggunakan klinik sebagai sebuah instrumen perubahan sosial jangka panjang dari pada memenuhi kebutuhan-kebutuhan kesehatan jangka pendek dari masyarakat sasaran”, seorang pejabat HEW mengakui, sepenuhnya bahwa hal ini merupakan statement yang mana para birokrat dimarahi setiap hari.

Sampai saat ini $ 400.000 telah habis untuk proyek, sebuah fraksi belaka dari 13 billion HEW habiskan setiap tahun untuk program-program kesehatan. Orang merasa negeri pada pemikiran KCIN dan masyarakat medis serta campesino sama halnya merencanakan diam-diam dan manuver terhadap dan diantara dinding dalam setiap masyarakat dimana bantuan federal telah dimenangkan;

Dan oleh karena itulah, kemungkinan apa yanq akan terjadi, dan sedang terjadi, di seluruh pelosok negeri pada saat ini. ”Kern County ?”, seorang pejabat proyek secara retorik menanyakan. ”Oh, tidaklah terlalu jelek disana. Hal-hal tesebut biasanya jauh lebih jelek didaerah perkotaan”.

Pertanyaan Reveiew untuk bab II

1. Apakah elemen-elemen utama dalam ekologi administrasi dimana. perencanaan HEW gagal memperhitungkan sebelumnya untuk membagun klinik kesehatan untuk buruh tani migratori di Pokorsfield ?

   Jika anda sebagai penanggung jawab proyek pada markas besar regional HEW di San Francisco, apa yang mungkin akan anda lakukan untuk menjamin bahwa proyek mulai dengan baik?

2. Apakah peran pers lokal, para politisi, dan kelompok-kelompok kepentingan khusus dalam mempengaruhi hasil program yang dibiayai oleh federal ini? Dapatkah anda mengeneralisasi dampak kelompok-kelompok kepentingan semacam itu pada program Nasional?

3. Dapatkah ada membedakan antara faktor-faktor institusional (seperti halnya proses anggaran) dan faktor kepemimpinan personil (seperti halnya orang-orang yang ditugaskan HEW untuk mengelola program pada peringkat lokal) yang melindungi efektifitas perencanaan komprehensif jangka panjang untuk program publik lokal ini? Reformasi apakah yang mungkin anda rekomandasikan untuk meningkatkan perencanaan program yang lebih baik dimasa datang?
4. Bandingkanlah studi kasus 1. "The Blast in Cenralia No.5" dengan kasus ini. Bandingkanlah jarak geografis dalam kedua kasus mempengaruhi keputusan administratif yang mereka buat? Dapatkah anda mengeneralisasi mengenai kesulitan-kesulitan tindakan-tindakan administratif yang efektif seperti halnya jarak antara seorang administrator dan "administered" meluas?
5. Mengapa dan beragam sudut pandang terhadap maksud-maksud program ini dalam HEW?

   Apakah sudut pandang sudut pandang yang bersaing tersebut? Dapatkah anda mengeneralisasi berbagai kesulitans efektifitas tindakan administasi sebagai peringkat birokrasi antara seseorang administrator dengan "administered" meluas?
6 Seperti mereview studikasus ini, bagaimanakah anda akan memodifikasi ide-ide Gaus tentang hakekat Ekologi Administrasi Modern? menurut pandangan anda apakah ia secara memadai mencakup masalah-masalah perbedaan

etnis? Perbedaan kelas? Pengaruh Media? Faktor-faktor kepemimpinan Oversight pemerintah yang terpilah-pilah ?

Istilah-istilah Kunci :

Administrative ecology	General environment
Physical technology	Wishes and ideas
Social technology	Catastrophe

Anjuran-anjuran untuk Bacaan lebih lanjut:

Gaus banyak menghabiskan masa hidupnya untuk memikirkan ekologi administrasi, oleh karena itulah anda akan lebih baik untuk memhaca dengan buku keseluruhan dimana bacaan dalam bab yang bersangkutan dicetak.[]

BAB III

LINGKUNGAN POLITIK: KONSEP DARI KEKUASAAN ADMINISTRASI



"Daerah kehidupan administrasi adalah kekuasaan"

Norton E. Long

A. PENDAHULUAN

Ketika John Gauss mengemukakan tentang upaya manusia membahas secara rinci tentang perspektif ekologi administrasi, Norton E. Long dari Universitas Missoury Santa Louis, seorang ilmuwan Politik Amerika berusaha menulis tentang lingkungan administrasi negara di amati dari kekusasaan administratif. Dalam bukunya, *"Power Administration"*. Long Menyampaikan beberapa argumentasi tentang kelembagaan administratif, yaitu: badan-badan, instansi pemerintah, lembaga dan kantor-kantor lainnya yang secara langsung diikat pada kondisi "*political survival*". Dalam suatu persaingan administrasi seorang birokrat berpendapat terdapat kekuasaan yang dalam melayani masyarakat (klien) ataupun kelompok-kelompok bidang legislatif dan eksekutif dalam menggerakan organisasi.

Ia menulis "Darah kehidupan administrasi adalah kepuasaan, pembinaannya, pemeliharaan dan upaya peningkatannya sangat ditentukan oleh para praktisi. Dan hal tersebut secara teoritis sangat berbahaya untuk mengamatinya dalam prektek.

Menurut Long, konsep kekuasaan tidak bisa begitu saja disimpan dalam suatu botol yang aman tanpa melihat penggunaannya dimasa depan atau merujuknya dengan berlandaskan perundang-undangan negara, mandat legislatif dan hirarki formal dalam organisasi. Kekuasaan merupakan suatu substansi yang penting dan merupakan bagian dari administrasi negara di Amerika. Oleh sebab itu kekuasaan ada di mana-mana dan mengalir "pada setiap sisi dalam organisasi". Ia bergerak dalam organisasi dan merupakan bagian dari perundangan.

Situasi ini nampak berkembang, dan menurut pandangn Long kegagalaan sistem seperti Amerika adalah melindungi para administatror dari tekanan politik dan memberikan pengarahan dan bantuan dalam birokrnsi pemerintahan. Sistem partai Amerika tampaknya gagal untuk mengambangkan konsensi antar kepemimpinan dan program yang membuat administrasi pada kondisi premis keputusan Long bisa diterima, lembaga-lembaga negara lebih dipaksa untuk tampil dan memasuki "bangunan bisnis memelihara dan meningkatkan dukungan politisinya". Administrator berupaya mencari hubungan yang kuat dan memobilisasi dukungan politis dengan mengembangkan aktivitas yang luas dengan tetap berpijak pada kepentingan dan penerimaan dari "dustomer". Ia juga mengembangkan konsensus yang tepat untuk marancang dan melaksanakan program. Bila para pegawai pemerintahan

berhasil, mereka dituntut untuk memahami lingkungan politis dimana meraka melaksanakan sumber-sumber politisnya.

Dalam posisi seperti ini Long menunjuk kepada hubungan antara permasalahan politis yang dihadapi pada administrator seperti pada Case Study 1 dan Case Study 3. Dalam pemahamannya Long juga mengangkat beberapa issue penting, yaitu desentralisasi dalam sistem politik Amerika dan memporsikan administrator pada kondisi di tengah antara kelompok-kelompok yang berkopetensi.

Dan ini merupakan masalah kepada siapa dia harus loyal – kepada unit, seksi, bagian, divisi, biro, departemen, administrasi, pemerintah negara, masyarakat, sejarah atau yang lainnya?. Tidak seperti sistem parlemen, setiap unit dalam eksekutif pemerintahan Amerika harus mampu menangkis karena politis dan memungut sumber-sumber politis untuk melaksanakan program-programnya. Oleh sebab itu Long, menyarankan pada administrator Amerika untuk membaca, Machiavelli, La Rochefoucauld Duc de Saint Simon atau Madison tentang kenyataan kekuasaan dalam administrasi negara yang sering ditekankan hanya pada komponen formal dari organisasi.

Dalam bahasannya, Norton E. Long didasarkan pada pengertian dan perspektifnya tentang filsafat politis yang klasik sesuai dengan pengalaman prektek administrasinya, bekerja di berbagai bidang pemerintahan baik di tingkat lokal, negara bagian ataupun nasional, semenjak Perang Dunia II. Pada periode pasca perang, Long bekerja pada National Housing Administrating di New York dan Office of Price Administration di Washington. Perspektif dari Long tentang kekuasaan lebih dipertajam oleh beberapa mahasiswanya yang membahas

administrasi, pemerintah pada tahun 1900-an sampai 1940-an. Seperti misalnya E. Pendleton Herring, Paul Appleby dari Herbert Simon. Bagi pada tradisionalis Long tampaknya lebih bersifat “icono clastic” dan ”politiss klinis” dalam pemikiran. Namun demikian karyanya tersebut telah mengangkat beberapa persoalan yang sangat kritis untuk dibahas sampai sekarang, khususnya dibidang administrasi negara.

Perhatikan pertanyaan berikut ini :

Ø Bagaimana pendapat Long mendefinisikan kekuasaan administrasi? Mengapa hal tersebut penting? Adalah perbedaan antara kekuasaan politis dan kekuasaan administratif? Bagaimana cara menangani kekuasaan administratif?.

Ø Apa yang menjadi "tujuan" dan "akhir" dari persaingan antara kekuasaan dan administrasi?.

Ø Apakah persaingan administrasi diperlukan terutama dalam menghasilkan kebijakan negara yang bertanggung jawab efektif dan kordinatif?.

Ø Bagaimana perencanaan dan rasionalsasi dari sistem administrasi ini dijalankan?.

Ø Bagainana pendekatan Long dibedakan dengan pendapat Weber atau Gaus?

B. KEKUASAAN DAN ADMINISTRASI

Tidak ada tantangan yang paling menyedihkan dari dunia administrasi bilamana suatu badan atau program yang dimiliki yang telah jelas statusnya sesuai dengan perundang-undangan

dan telah disetujui oleh pengadilan tetapi dihentikan karena adanya kelumpuhan dalam kekuasaan. Darah kehidupan administrasi adalah kekuasaan. Cara pencapaian, pemeliharaan dan peningkatan ataupun pengurangan sangat ditentukan oleh para praktisi. Hal ini tidak bisa dihindari/diingkari bagian penting dalam administrasi negara sangat dipengaruhi oleh kebiasaan masyarakat yang secara teguh didukung oleh publik.

Dengan demikian kekuasaan didasarkan pada jaminan dan konsentrasi dari sisi profesional. Kekuasaan hanyalah suatu pertimbangan yang harus diukur dalam kegiatan administrasi. Tetapi semua itu harus dirujuk dari teori dan tidak hanya sekedar diamati dari teori dan tidak hanya sekedar diamati dari kegiatan praktis.sumber-sumber kekuasaan dari para administrator atau badan tidak dapat dipisahkan dengan kepdengan keputusan-keputusan pengadilan yang legal ataupun penilaian yang tepat dan masalah yang berkaitan dengan pembiayaan. Pihak yang berwenang dan pihak bendaharawan harus sebanding dengan tetapi secara politis harus didasarkan pada administrasi. Rasionalisasi administrasi menuntut adanya evaluasi yang kritis dari keseluruhan yang kompleks termasuk kekuatan-kekuatan siapa yang mendukung pengadaaan ataupun kelemahan dari keuasaan yang ada. Analisa dari sumber-sumber kekuasaan berasal dari administrasi yang arif dan bijaksana seperti halnya dalam prosedur penentuan anggaran. Kebangkitan bisa berasal dari ketidak seimbangan kekuasaan merupakan hal yang mendasar dalam ilmu administrasi yang realistik.

Mungkin dipertanyakan tentang hirarki puncak dalam struktur administrasi tentang kekuasaan yang tidak relevan.

Kewenangan legislatif dan aturan administratif sangat diperlukan. Kekuasaan mampu membantu menyelaraskan fungsi dan alur hubungan komando. Dan bukan oleh perintah eksekutif ataupun statuta. Walaupun demikian pihak yang bewenang (legal authority) dituntut untuk bertindak. Kongres ataupun Presiden dapat memberi subsitusi kekuasaan tergantung pada kepentingan yang ada. Undang-undang peraturan harga berasal dari keputusan Kongres dengan melihat kombinasi antara hubungan pelanggan dengan serikat buruh. Hal yang sama dalam menentukan UU. bagi melindungi program pertanian dengan melibatkan organisasi petani atau anggota kongres. Perbedaan skope/ lingkungan dan efektivitas administrasi di sini sangat jelas. Presiden seperti juga Kongres mencoba merespon dari adanya tekanan-tekanan tentang UU. harga tersebut. Mandat nyata berisikan antara keragaman aturan eksekutif dengan kekuatan politis yang diwujudkannya, terutama dalam konteks dengan tuntutan dari kelompok lain.

Kongres ataupun Presiden memfokuskan kegiatan politiknya dengan berpijak pada masyarakat. Dengan demikian tidak hanya melaksanakan hal tersebut setelah ada tekanan. Kekuasaan tidak dipusatkan oleh adanya struktur kepemerintahan ataupun jalinan politik dalam kepemimpinan dalam kegiatan administrasi yang berbeda-beda. Gambaran kepresidenan lebih merupakan penyimpan kewenangan dari esolon adminisrasi di bawahnya. Kritik yang sama juga dialamatkan kepada pimpinan suatu lembaga. Tingkat variasi yang ada dapat menerangkan secara jelas tentang kekuasaan dari para pejabat dibawahnya.

Hal ini sebagai akibat dari jalinan komando, namun demikian amat jarang suatu penjelasan diperoleh terutama yang brkaitan dengan sumber-sumber kekuasaan. Untuk menghindari adanya kekuasaan yang didasarkan pada eksklusifisme dari kalangan superior dalam hirarki, akan perlu adanya sub ordinasi hubungan yang mengatur mereka sesuai dengan tuqasnya. Struktur interest kemitraan, kekaburan merupakan pokok-pokok penting terjadinya kebijaksanaan dalam pekerjaan administrasi. Struktur ini sangat penting dan cukup menentukan dalam kegiatan. Karena sumber-sumber kekuasaan dari pihak yang bewenang merupakan pesaing-pesaing dalam hirarki formal.

Kekuasaan politis tidak hanya bergerak dari sisi-sisi organisasi-organisasi tapi juga bergerak dari organisasi ke pusat-pusat bagian konstitusi. Pada saat seorang staf dari sebuah kantor "War Mobilization and Reconversion" memberikan saran kepada suatu badan yang sedang mendapat tekanan untuk keluar pada akhirnya mendapat dukungan dari pihak kepresidenan pun tampak. ikut mendukungnya. Hal tersebut merefleksikan bahwa adanya kekusaan daripada sinisme politik.

Tampak jelas bahwa sistem politik di Ameriks tidak cukup mampu menggerakan kekuasaan dari sisi kepmimpinan tetapi lebih bersifat mengkondisikan adanya pemisahan antara politik dan administrasi. Para subordinat tidak bisa bergantung pada komando formal dalam menjalankan kekuasaan politik.

Mereka lebih merupakan pelenqkap dari sumber-sumber yang tersedia melalui jenjang hirarki yang dimiliki. Rasionalisasi

administrasi menuntut adanya tujuan-tujuan yang harus ditentukan dan melihat perlunya penyesuaian dengan penilaian posisi kekuasaan yang realistik dan potensi.

Teori administrasi mengacunkan adanya masalah dari sumber-sumber kekuasaan. Dalam semua probabilitas karena ketidak menentukan dari kehidupan politis di administrasi. Ketidak menentuan ini merupakan transistory. Gambaran ideal dari sistem parlemen Inggris yaita bentuk Plato dan tampaknya ingin direalisasikan dalam pelaksanaannya. Partai mayoritas dengan mandat penuh berdasarkan pemilihan secara kuat menduduki kepemimpinan dalam kabinet. Hal tersebut tampaknya mampu memecahkan kekuasaan yang memungkinkan administrasi dapat dilaksanakan sesuai dengan program dan tujuan yang ditetapkan. Sistem partai di Amerika cenderung untuk tidak memberikan mandat untuk pelaksanaan program partai ataupun mandat kepemimpinan.

Oleh sebab itu Pemilu yang mempunyai makna politis harus dikembangkan oleh setiap pemimpin baik di bidang legislatif ataupun eksekutif. Oleh karena partai-partai gagal untuk membahas issue-issue penting tersebut ataupun menghasilkan konsensus politis, maka tugas-tugasnya sering diabaikan dan didelegasikan ke badan lain yang terkait.

Pihak legislatif yang menyetujui adanya jaminan kekuasaan sering disebut tindakan politis prematur. Jadi Council of Economic Advisors diberi wewenang garapan legislatif sebelum fungsi-fungsi penerima politis terwujud. Badan-badan tersebut dalam tugasnya diberi kewenangan untuk menentukan sendiri dan merancang konsensus dalam administrsi.

Teori tentang lembaga tersebut harus membatasi garapannya terutama dalam memberikan kebijakan di bidang eksekutif dan legislatif. Birokrasi di bawah sistem politik Amerika memiliki tanggung jawab yang penuh dalam penentuan kebijakan dan mengorganisasikan dasar-dasar politis agar bisa bekembang dengan penuh. Hal tersebut berarti lembaga-lembaga yang diberi kewenangan dalam aspek tehnik terutama dalam menentukan kebijakan yang tepat. Semua itu dari kacamata pihak-pihak yang setuju atau tidak setuju birokrasi merupakan kebijakan kelembagaan yang memungkinkan organisasi dapat berjalan dan memobilisasi yang kekuatan disamping kebijakan, Organisasi administrasi yang kreatif senantiasa menggabungkan antara pelbagai tekanan tekanan masyarakat agar tercapainya mobilisasi.

Birokrasi dikenal oleh pelbagai kelompok sebagai suatu penghubung representatif sehingga kongres dapat melakukan kumpetisi secara sehat dengan pihak lawan politik. Kelemahan dari atruktur partai ini memungkinkan hadirnya pelbagai dimensi dari akfivitas politis dari cabang-cabang administrasi.

Hal ini teriadi karena struktur ini tidak mampu untuk melindngi administrasi dari pelbagai tekanan yang ada. Oleh sebab itu perlu adanya suatu pengarahan dan dukungan sehingga sistem ini mampu mengembangkan konsensus antara kepengingan dan aprogram. Dengan demikian administrasi dipandang sebagai dasar dari pengambilan keputusan yang akan dipakai.

Badan-badan dan biro bisa labih memiliki kekuatan dalam membangun, memelihara dan meningkatkan dukungan politis.

Keduanya dipimpin oleh kelompok-kelompok yang cukup beragam dan saling mempengaruhi. Malahan sering menghasilkan konflik diantara mereka. Hal ini terjadi karena kekurangan mampu dalam melihat perbedaan perilaku sehingga menghasilkan dukungan yang kontradiktif. Herbert Simon menunjukkan bahwa rasionalisasi Administrasi sangat bergantung pada premise nilai ini yang secara nyata membentuk dukungan politis sangat jauh disebut "Customer" dalam organisasi. Dan hal tersebut merupakan bagian dari organisasi yang disebut dalam premise sering berwujud kekuasaan nyata. Hal yang sangat menyita waktu dalam organisasi adalah penyesuaian rentang aktivitas yang disesuaikan dengan kebutuhan pemakai. Bila mungkin membuat konsensus sehingga diperoleh formulasi program yang sesuai.

Adanya perbedaan tingkat, ketergantungan dalam penerimaan program, variasi pegawai dalam mengestimasi situasi merupakan sumber daya yang biasa dimenfaatkan. Tingkat apresiasi dari komponen organisasi tersebut, bisa dimulai dengan norma kebijakan.

Komponen tersebut akan ditemui dan sering berada diluar lingkup pemerintahan. Mereka misalnya menghubungi badan legislatif atau kongres, komisi-komisi, pengadilan, para pembantu presiden dan presiden sendiri. Analisis konstitusi yang beraliran Aristoteles memandang semuanya mempunyai hal yang sama untuk memahami organisasi-organisasi administrasi.

Kelompok yang melakukan konflik membuat aliansi dalam kepresidenan dalam menentukan pola-pola tujuan ataupun

sistem, partai yang diharapkan bisa dikonsultasikan pada kepemimpinan seseorang yang telah di beri mandat. Tindak perdamaian dan pemeliharaan dukungan ini merupakan hal yang penting dalam pencapaian dan keterlibatan kedinasan. Madison melihat adanya "semangat partai dan fraksi merupakan keharusan daya, operasionalisasi pamerintahan". Presiden harus terlibat banyak disitu bila tidak mungkin sesemua orang, paling tidak ke banyak orang. Konsekuensinya adanya kontraksi dalam menjalankan kekuasan yang didasarkan kepada kepemimpinan presiden Roosevelt, tidak bisa dibatasi kepada masalah administrasi saja tapi juga politik harus diperhatikan.

Adanya sifat yang mendua tersehut akan malahirkan hal yang kurang menguntungkan, pelaksanaan kampanye, partai dan juga dalam pekerjaan administrasi. Kemenangan dalam pamilihan umum tidak perlu mengkampanyekan adanya pembatasan kekuasaan ataupun perlunya dukungan mayoritas tapi cukup dengan menata program yang sesuai.

Tugas kepresidenan antara lain menentukan kebijakan alternatif yang konsisten dengan upaya ke arah peningkatan dukungan kelompok dan juga administrasi. Kurangnya teori-teori yang berkaitan dengan budget tidak selalu disebabkan oleh kekurang mampuan dalam memahami budget sehingga sumber-sumber pengalokasian secara sosialis.

Integrasi dari struktur adminintrasi, marupakan fenomena yang mendasar terutama dalam menetapkan urutan-urutan prioritas dan tugas dalam pencapaian tujuan. Pada kenyataannya hanya kelompok-kelompok yang terbaik mampu membatasi

suasana perang dan hal yang ekskrim lainnya. Pada situasi perang lembaga-lembaga seperti Farm Bureau Federation, the American Federation of Labor, Congrese of Industrial Organinations, the National Association of Manufacturers, the Canber of Commerce merupakan kelompok-kelompok yang kurang perhatian dalam pengkoordinasian dalam perlawanan peperangan. Kelompok tersebut cenderung hanya membina garapannya sendiri, Seorang presiden sering melaksanakan secara intensif guna mendapatkan dukungan massa dengan mengatas namakan kegiatan yang disepakati bersama. Hanya pada suasana krisis kekuasaan, lihat Eksekutif, bila mendekati kesesuaian dalam merencanakan kegiatan-kagiatan termasuk juga dibidang ekonomi.

Kesulitan dalam pengkordinasian lembaga-lembaga negara tidak hanya pada kenyataan adanya birokrasi dalam organisasi yang terkadang melahirkan interest dan konflik, tapi juga disebabkan oleh kelompok-kelompok yang menjadi akar dalam masyarakat.

Oleh sebab itu koordinasi kegiatan yang beragam dalam pemerintahan modern harus melibatkan pelbagai pihak termasuk juga koordinasi dibidang ekonomi. Koordinasi-koordinasi badan-badan pemerintah tersebut tidak hanya berupaya merubah perilaku pegawai dari pusat pemerintahan (Washington) tetapi juga harus melibatkan semua fungsi-fungsi dalam masyarakat yaitu mengkoordinasikan kebijakan keuangan, pertanian, ketenaga kerjaan, masalah luar negeri, militer dan sebagainya. Hal tersebut menjadi alasan mengapa reorganisasi pemerintahan dianggap sangat sulit dibanding dengan reorganisasi pemerintahan dalam arti formal.

Ekonomi dan efisiensi merupakan dua tujuan dalam masyarakat yang diyakini bisa memberi faktor kepada pencapaian pemerintahan yang damai. Oleh sebab itu, perencanan ekonomi harus jelas dan menuntut pula adanya perencanaan pemerintahan. Oleh sebab itu bila seseorang tidak mampu merencanakan perekonomian dan jauh dari kebutuhan kemasyarakatan, maka akan melahirkan kekuasaan yang rawan dalam perencanaan pamerintahan.

Masalah pokok dari rasionalisasi adalah pengidentifikasian dari organisasi itu sendiri, misal kepada siapa seseorang harus loyal-kepada unit, seksi, bagian, divisi, biro, departemen, administravi, pemerintah, negara, masyarakat, sejarah dunia atau apa? Analisa administrasi mengasumsikan bahwa identifikasi Organisasi harus akan terjadi dalam suatu kondisi dimana organisani primar mendapat dukungan luas.

Kebaikan dari suatu bagian memberikan pemahaman terhadap kebaikan menyeluruh. Hal tersebut bisa digambarkan dalam suatu rasionalisasi. Adanya persaingan antara pusat-pusat kekuasaan dalam pemerintahan merupakan instrumen efektif dalam kordinasi.

Suatu hasil produksi umum dari pihak produsen yang berhasil bergantung pada tingkat pemenuhan pencapaian dari semua pihak yang terlibat melalui kerja sama yang baik. Misalnya; perusahaan sepatu memproduksi bermacam-macam jenis sepatu untuk pelbagai kelompok pemakai. Tetapi bagi pemerintah sebagai suatu keseluruhan dan merupakan kumpulan pelbagai komponen atau bagian tidak bisa diidentifikasi produk-produk umum tersebut. Seorang

ahli bersama Heinz, menyebutkan ada 57 atau lebih kelompok-kelompok yang bergabung dalam peraturan politis secara umum.

Administrasi juga dihadapkan pada hal-hal yang sifatnya dilematis, misal bidang ekonomi. Ada beberapa proporsi tentang pola perilaku dalam pekerjaan yaitu kesejahteraan ekonomi. Di lain pihak ada beberapa proporsi yang berkaitan dengan ekonomi dari perusahaan perorangan yaitu penyuluhan pada sekolah bisnis. Hal tersebut menunjukan perlu adanya pertimbangan-pertimbangan bagi suatu perusahaan individu bila perusahaan tersebut tidak menghendaki adanya penetrasi partisipan. Walaupun demikian tidak ada satupun perusahaan yang bisa mengadopsi kebijakan secara kolektif. Ketidak tampakan kemampuan dalam pengambilan keputusan dengan mengkordinasikan tingkat ekonomi yang telah direncanakan. Tetapi suatu hal yang mungkin bisa dilaksanakan adalah melaksanakan kordinasi dari kekuatan-kekuatan politik melalui pendekatan kelembagaan.

Tulisan Adam Smith dapat dianggap contoh kecil dari kasus tersebut. Seseorang mungkin tidak mempercayai adanya doktrin sosial ataupun keharmonisan administrasi tapi lebih mempercayai adanya perencanaan sentralisasi yang formal - yang mungkin diharapkan dalam kasus-kasus tertentu. Pengiriman bahan-bahan logistik di kota New York cukup rumit dan menempuh jarak yang cukup jauh. Tampaknya dilain pihak diyakini bahwa pelaksanaan kegiatan perekonomian tersebut secara cepat bisa dilakukan dengan peraturan formal yang minimum. Tapi dilain pihak tampaknya diragukan

bila mekanisme sederhana tersebut diterapkan dalam pemerintahan yang diasumsikan bisa mengontrol secara luas oleh semua kekuatan yang ada.

Hal yang harus dipertimbangkan adalah bagaimana perilaku para administrator yang mampu memenuhi tuntutan efisiensi dari kebijakan yang telah ditetapkan. Tanpa adanya kebijakan tersebut akan ada ditemui pelbagai kesulitan. Administrasi sebagai ilmu yang realistik akan mengajarkan bagaimana berperilaku secara arif dan berbijak pada norma administratif guna melakukan sistem politis yang tepat. Adanya pengkajian yang mendalam tentang sistem presidentil akan sampai pada suatu kesimpulan bahwa rasionalisasi administrasi bisa berbeda dengan negara lain, misal Inggris.

Kepresidenan di AS merupakan suatu kantor yang memiliki karakteristik monarki yang sangat penting. Ia merupakan hasil pemilihan literatur-literatur yang berkaitan dengan kehakiman dan kepresidenan banyak dimanfaatkan dan digunakan dalam kegiatan gedung putih. Kepresidenan, kehakiman/pengadilan, merupakan topik-topik yang selalu di bahas pada pelbagai lembaga.

Masalah yang cukup rumit dalam keluarga kepresidenan tampak pada persaingan antara Jefferson dan Hamilton ... pengalaman menunjukan bahwa kepribadian dan kemampuan bersaing dalam kepresidenan merupakan proses yang sangat vital. Ambisi pribadi, patriotisme daripada para kontestan dapat merangkum prinsip-prinsip umum dalam kelompok. Rivalitas bisa toleran bila tidak dibarengi dengan kegiatan eksekutif yang tidak merugikan kegiatan administrasi. Seperti

halnya para penegak hukum ataupun kalangan eksekutif dianggap perlu untuk mendengar argumentasi untuk langkah selanjutnya. Alternatif yang mungkin bisa diterapkan oleh kelompok di bawahnya adalah dengan mempertimbangkan aspek kebebasan, kemerdekaan dan kreatifitas dari atasannya. Suatu kondisi yang membahayakan bila adanya suatu insentif kekuasaan yang bisa mempengaruhi struktur kekuasan.

Karakter yang melekat dari pribadi kepresidenan merupakan hal yang perlu diterapkan secara politis bagi pengikutnya. Seorang presiden dituntut untuk menerima kesalahan dari kegagalan yang telah dibuat. Machiavelli mengajarkan bahwa seorang putra mahkota harus tunduk kepada kebijakan melaiui bacaan. Tangqung jawab kolektif dirasakan kurang memadai dengan adanya rambu-rambu peristilahan hari pressure sepatutnya oleh pihak gedung putih dilakukan penyesuaian dan adaptasi dari administrasi yang kompleks tersebut.

Ketaatan terhadap program ataupun harga diri kelompok dan perorangan termasuk juga interest-interest sering membuahkan konflik dalam kegiatan kepresidenan. Kenyataannya ketaatan tersebut tidak didasarkan pada hasil mandat kelembagan ataupun kekuasaan. Oleh sebab itu masalahnya adalah terletak ada siapa yang harus
memilikinya. Keseimbangan kekuasaan antara pihak eksekutif dan pihak legislatif merupakan tujuan yang tetap dari dukungan atau kelompok masyarakat.

Kecenderungan lembaga kongres Amerika adalah mengikuti presiden dari anggota parlemen berusia tua dan

mencoba mengurangi peran presiden dalam monarki konstitusi.

Untuk menghindari ancaman ini dan juga untuk mengamankan inisiatifnya sendiri, sumber-sumber kepresidenan hendaknya bisa lebih cerdik dengan melihat kekurangan dan kelemahan pada ketergantungan masa.

Sebuah pertanyaan yang tak terjawab dalam pemerintahan Amerika adalah "siapakah bos atau pemimpin?".

Ternyata hal tersebut masih merupakan gangguan dalam organisasi.

STUDI KASUS 4

Dalam bagian awal tulisannya Lonq membahas bagaimana pentingnya seorang administrator negara pada setiap jenjang pemerintahan mencoba memahami dinamika dan kenyataan kekuatan administrasi. Hal tersebut dilihat dari sumbernya, pengaruhnya dan dampaknva pada program yang akan dilaksanakan termasuk juga metoda untuk memelihara secara efektif dari pengguna kekuatan tersebut. Studi Long tentang sliat kekuasaan adminsitrasi ini merupakan studi teoritis. Persoalannya adalah bagaimana ide Long tadi bisa diaplikasikan secara nyata dalam situasi adminsitrasi? Salah satu studi tentang kekuasaan administrasi adalah pelaksanaan dan pengarahan awalmula dikemukakan oleh James Wolson dalam tulisannya, "The Changing FBI - The Road to Abscam". Dalam tulisannya Wilson mengemukakan latar belakang dari FBI tentang "operasi sengatan" *(sting operation)* yang terjadi pada awal tahun 1980-an dengan kode nama "Abscam". Operasi Abscam ini pada awalnya merupakan tips yang diberikan kepada seorang

informan yang telah berhasil menemukan karya-karya seni yang dicuri. Biro ini diberitakan oleh informan tadi bahwa ia bisa menyimpan agen untuk dihubungkan kepada anggota Kongres “yang mau dijual”. Sejak kematian Edgar Hoover pada awal 1970-an, FBI mendapat tekanan dari Kongres untuk melakukan penyelidikan terhadap kasus-kasus korupsi politis dan kasus “kejahatan kerah FBI juga diharapkan tidak hanya menekankan secara tradisional hanya terbatas pada kasus-kasus pencurian dan pembobolan. Abscam adalah suatu kasus yang tampaknya cocok bagi mandat baru terhadap lembaga yang didirikan oleh kongres tersebut yaitu menggali data tentang korupsi politik tingkat tinggi.

Dengan demikian FBI harus menerima tawaran-tawaran dari informan dengan mengembangkan lebih jauh rencana operasi Abscam tersebut. Yaitu dengan direkrutnya seorang agan FBI yang berasal dari seorang bisnisman keturunan Arab yang kaya, dimana ia menyatakan bahwa ia sanggup membeli keuntungan politis dari anggota Kongres guna membantu aktivitas bisnisnya.

Beberapa anggota Kongres kemudian dibawa ke rumah yang secara khusus disewa oleh badan FBI tersebut di Whasington. Kemudian dilaksanakan negosiasi antara anggota Kongres tersebut dengan seorang bisnisman keturunan Arab tadi. Kegiatan tersebut direkam oleh video yang disembunyikan. Abscam akhirnya bisa menangkap dan mau memenjarakan beberapa anggota yang terlibat.

Walaupun operasi sengatan ini (sting Operation) masih dikatagorikan sebagai kegiatan yang sesuai dengan perundang-

undangan, Wilson menulis, "Perbedaannya adalah dalam kasus ini anggota Kongres dilibatkan dan operasi ini ditutup secara rapat bagi kawanan pers sebelum pertanyaan resmi diberikan".

Wilson tak hanya melihat secara hati-hati terhadap perkembangan kasus FBI ini adalah perlu adanya pencabangan dari pelaksanaan kekuasaan administrasi oleh biro tersebut.

Coba simaklah pertanyaan berikut ini :

1. Secara tradisionil mengapa FBI kurang melakukan penyelidikan tentang hal yang berkaitan dengan kejahatan kerah putih dan korupsi politis tingkat tinggi?
2. Apa yang menyebabkan pihak FBI melakukan perubahan sumber-sumber penyelidikan menjadi pengarahan yang baru?
3. Secara umum mengapa peran Kongres dan anggota sub komite, direktur FBI dan pihak-pihak lainnya melakukan inisiatif untuk perubahan?
4. Bagaimana para agen PBI secara perorangan ataupun kelompok melakukan pekerjaan yang sesuai dengan urutan prioritas yang telah ditetapkan ?
5. Bagaimana pemikiran anda tentang tanggung jawab dan karakteristik pada birokrat pada organisasi pemerintahan lain atau apakah ada cara-cara lain dari respon politik yang unik dari FBI?
6. Secara umum dalam karakteristik apa yang menjadi ciri dari penggunaan kekuasaan administrasi? Dalam kasus ini apakah pendapat Long mendukungnya?

C. THE CHANGING FBI - THE ROAD TO ABSCAM

(Perubahan FBI - Jalan Menuju Abscam)

Sesuatu yang sangat sulit untuk dibayangkan bahwa Edgar Hoover telah melakukan investigasi (penyelidikan) terhadap anggota-anggota Kongres untuk mengumpulkan bukti-bukti bagi suatu tuntutan yang akan diajukan.

Anggota FBI berupaya mencari data tentang anggota kongres dengan Mengumpulkan pelbagai informasi yang diperlukan. Tetapi, pada akhirnya semuanya kandas. Seperti terkunci. Malah tertutup rapat-rapat, apalagi sampai ke Presiden atau Jaksa Agung yang memang telah mendengar berita Hoover tersebut. FBI kemudian mengolah semua pendapat dan hasil temuan yang diperoleh dari Kongres ataupun Gedung Putih.

Hal tersebut berlangsung lebih dari beberapa dasa warsa yang pada akhirnya disimpulkam banyak pihak bahwa bukti tersebut menunjukan FBI bersifat *"Out of control"* dan sangat kebal dari pengamatan yang efektif.

Saat ini badan tersebut juga mendapat kritik yang pedas terutama dilontarkan oleh Kongres yang mengadu tentang cara dari penelitian yang dilakukan terhadap kasus-kasus penyuapan (bribery) dari anggota legislatif.

Para anggota Kongres mempertanyakan apakah FBI diluncurkan seperti seorang "vendetta" (dendam yang turun temurun) untuk menutupi kritik. Lagi-lagi disini ada ungkapan kemarahan yang mengatakan bahwa "out of control". Hal ini antara lain disebabkan oleh penggunaan teknik-teknik

kekuasaan terutama dalam mancari dan menemukan data tentang keterlibatan anggota kongres dan korupsi.

Ada anggapan bahwa perubahan hubungan FBI dengan Kongres tidak lebih dari hubungan pribadi yang kemudian dikemas dalam suasana organiasai. Setelah bertahun-tahun adanya pujian yang berlebihan bagi Hoover dan FBI, tiba-tiba ada perubahan yang sangat mendadak tentang badan-badan ini. Terutama dalam persiapan untuk menggunakan kekuatan investigasi bagi kepentingan dukungan politis. Bagi FBI sekarang adalah mengembalikan siapa yang secara tepat sebagai type dari "Hoover-style Agency".

Hal tersebut ternyata tidak terjadi. Tak diragukan lagi banyak agen FBI yang menikmati pandangan tentang gerak cepat anggota Kongres tetapi bukan sebagai motif ke arah "Operation Abscam". Biro ini telah banyak berubah. Perubahan ini antara lain disebabkan oleh pilihan-pilihan dari Kongres itu sendiri. Kongres melontarkan kritiknya bahwa biro ini pada tahun 1960-an tidak menggerogoti sumber-sumber dana dan energi untuk kasus-kasus yang tidak jelas serta membuat statistik pencapaian yang tidak bermakna. Sejak diangkatnya direktur baru FBI Clarence Kelly, badan ini berusaha mengakhiri semua kekeliruan dan menjadikan energi sebagai issue yang cukup penting dan inilah yang terjadi selanjutnya.

Suatu penjelasan langsung yang sangat sulit diterima bagi pihak Whasington adalah pada saat birokrasi diperkirakan tidak ada perubahan, tetapi mereka mengklaim bahwa ada perubahan. Tetapi FBI tidak hanya sebagai birokrasi dan tidak pernah menjadi birokrasi. Selanjutnya, misalnya Marine

Corp (Korps Angkatan Laut). Korps ini secara organisatoris dikendalikan dari pusat oleh pemerintah federal. Semua agen-agennya tidak mengerjakan layanan dan tidak dilindungi oleh serikat kerja. Prosedur disiplin dilakukan secara cepat, walaupun ada upaya-upaya desentralisasi dalam pengambilan keputusan hanya terbatas pada direkturnya atau pejabat satu tahap dibawahnya, sedangkan proporsi pengambilan keputusan administratif keseluruhan dilaksanakan oleh biro. Beberapa waktu yang lalu keputusan dibuat untuk memasang sanitasi pada laboratorium, wanita di kator pusat biro.

Tetapi pada kenyataannya keputusan tersebut belum juga dilaksanakan sebelum Direktur William Webster memberi rekomendasi persetujuan. Para agen FBI selama beberapa dasa warsa sering mengeluh tentang adanya supervisi yang berlebihan dari pihak kantor pusat.

Walaupun kondisi tersebut secara bertahap telah berubah tetapi kunjungan tim inspeksi ke kantor-kantor FBI berlangsung terus yang terkadang menjadikan "terror" bagi pegawai setempat. Para pemeriksa kadang-kadang mengkonsentrasikan pemeriksaannya hanya pada jenis-jenis pengeluaran yang cukup penting tetapi apapun alasanya kantor-kantor cabang akan selalu meneranakan ulang apa yang telah dilakukan ke pihak kantor pusat, hal ini sesuai dengan pengmatan yang telah dilakukan sebelumnya.

Dagi biro adanya perubahan dalam strategi penyelidikan seperti puncaknya pada "Operation Abscam" bukanlah sesuatu yang mudah, salah satu sebabnya adalah aktivitas biro tidak gampang untuk diobservasi dan tidak mudah

untuk dikontrol kendatipun oleh tim inspeksi dari kantor pusat. Dukungan masalah hukum dapat terlihat pada proses pertimbangan yang dilakukan dan kemampuan para agen tidak dapat dengan mudah diamati dalam kajian formal. Banyak peraturan yang membuat FBI untuk bekerja keras khususnya dalam menggali kasus-kasus kriminalitas khususnya bidang penyuapan. Tampaknya pihak agen harus mencurahkan segala kemampuan dan keterampilannya guna menemukan kasus tindak kejahatan serta bukti-bukti kasus tersebut sebelum diajukan ke pengadilan.

Di sini hubungan antara agen dengan informan sering terletak pada usaha-usaha penyelidikan yang dilakukan karena memang kasusnya begitu kompleks dan sering tidak bisa diamati secara mudah. Akhirnya apa yang harus dipilih oleh Biro adalah memilih hal yang terbaik untuk pengambilan keputusan. Kebijakan dari pihak kejaksaan setempat sering besifat otonomi dan bergantung pada kasus-kasus dari tingkat federal. Jadi diterimanya tuntutan-tuntutan akan sangat bergantung pada pihak kantor FBI setempat.

D. PERUBAHAN BIRO

Karena adanya pelbagai kesulitan upaya ke arah perubahan, dalam prioritas penyelidikan yang dilakukan biro memang cukup kontroversial dan sulit. Beberapa hal harus terjadi antara lain: perlu adanya kebijakan baru, perlu adanya teknik penyelidikan yang tidak konvensional, perlu adanya perubahan-perubahan dan hal lain yang berkaitan dengan pemberian cara-cara baru insentif.

Dalam hal menentukan kebijakan-kebijakan baru bisa dikatakan cukup mudah untuk dilakukan, Jaksa Agung Edward Levi dan Direktur Kelley berjanji untuk mengurangi campur tangan terhadap biro untuk kasus-kasus keamanan yang sifatnya lokal, khususnya hal yang berkaitan dengan masalah-masalah pelecehan seperti ”Kasus COINTELPRO” dan penyelidikan masalah kejahatan biasa seperti pencurian, perampokan kecil yang memang berdasarkan catatan statistik pada mana pemerinahan Hoover cukup tinggi. Kasus-kasus masalah keamanan domestik memang gampang di telusuri secara politik ataupun konstitusi.

Kasus-Kasus kriminal walaupun cukup meresahkan sering kurang populer ditangni oleh para agen lapangan. Kelley membawa kasus penyelidikan keamanan domestik ini sampai ke tingkat ”Bureau s Philadelphia Office” kemudian ke ”New York Office” dan ”Operation Abscam”. Dalam beberapa bulan ratusan kasus-kasus yang berkaitan dengan keamanan dapat terekam kemudian ratusan informan disebar untuk mencari faktaf-fakta lapangan. Regu-regu keamanan ketempat disebar ke berbagai tempat dengan demikian para agen bisa mengerjakan tugas lain. Jaksa Agung baru memberikan beberapa petunjuk-petunjuk umum yang berkaitan dengan penanganan kasus-kasus tersebut, sehingga dimasa yang akan datang kasus tersebut dapat lebih dibuka. Sejumlah informan FBI berpendapat bahwa perlu adanya jaminan dalam resiko tugas sehingga resiko tersebut bisa ditekan seminimal mungkin, kasus-kasus dirahasiakan guna menghindari adanya usaha dari pihak subversif untuk melakukan tindakan-tindakan

yang tidak terpuji tanpa merasa takut oleh pengawasan pihak biro.

Kelley yang mengumumkan adanya "Wality Case Program" yang memberi kewenangan pada setiap kantor untuk menghentikan masalah-masalah penyelidikan yang dianggap kecil kemungkinannya untuk bisa diajukan ke pengadilan. Dengan demikian kagiatan bisa lebih diarahkan kepada kasus-kasus yang lebih penting. Hampir Setiap malam kantor-kantor biro menerima data-data tentang kasus kejadian, ini memberikan indikasi bahwa para agen lapangan terus melakukan penyelidikan (walaupun dari beberapa kasus, penyelidikannya dihentikan). Beberapa ratusan kasus, seperti pencurian, perampokan, kejahatan-kejahatan komersial, banyak terjadi dan ditangani oleh para agen, padahal sebenarnya pihak kepolisian setempat mampu menangani kasus-kasus seperti itu.

Atas dasar itu kantor pusat FBI membuat suatu ketentuan yang jelas agar memprioritaskan kasus-kasus yang cukup besar, yaitu kejahatan kerah putih, kejahatan yang terorganisasi ataupun penanganan kasus-kasus antar negara. Dengan mengijinkan petugas lapangan untuk meneliti kasus-kasus yang kelas tinggi dan tidak menyelidiki kasus-kasus yang sifatnya rendah tidak berarti sumber daya yang ada bisa dimaksimalkan untuk menangani kasus kejahatan kearah putih. Untuk hal ini beberapa hal yang penting antara lain adalah adanya perubahan dalam organisasi.

Hal yang paling penting dari perubahan ini adalah adanya perhatian tentang petugas-petugas lapangan. Secara

tradisional seorang petugas lapangan dikelompokan ke dalam suatu kelompok yang didasarkan pada volume kriminalitas yang ditangani, Misalnya ada kelompok yang khusus menangani kejahatan politik, kelompok yang menangani kejahatan di jalan raya ataupun kelompok kejahatan lainnya. Kelompok ataupun regu tersebut melakukan kegiatannya berdasarkan alur lapor yang masuk dari kejahatan yan terjadi.

Apa yang disebut dengan kejahatan kerah putih adalah suatu unit kejahatan bisanya tunggal dan pada tingkat/level atas. Oleh sebab itu penyiapan para penyelidiknya adalah requ “Accounting” yaitu agen FBI yang telah dibekali denganilmu akuntansi perbankan, dan masalah lain yang relevan sehiggna mereka bisa melakukan penyelidikan yang tepat atas kasus tersebut.

Pertanyaan Review untuk Bab 3

1. Pada bacaan yang disajikan Long pada studi kasus, apakah yang dimaksud dengan Kekuasaan Adminitrasi? Bagian.
2. Berdasarkan studi kasus, ”The Changing FBI - The road to Abscam”, oleh James Wilson, bagaimana Hoover bisa secara efektif manggunakan kekuasaan administrasi? Bagaimna dia mampu mempengaruhi sesuai dengan pengarahannya dan sekaligus memelihara terjalinnya kekuasaan? Kenapa Ia cenderung menghindar untuk melakukan investigasi yang berkaitan dengan korupsi politis ataupun kejahatan berkerah putih?

3. Setelah kematian Hovver apa yang menjadi prioritas garapan utama FBI?
4. Menurut pandangan anda, apakah kasus Abscam dipandang sebagai hal yang bertanggung jawab atau tidak dalam penggunaan kekuasaan administrasi?
5. Apakah kelebihan dan kelemahan FBI terlihat langsung dalam "sting operation" seperti pada kasus Abscam?
6. Berdasarkan bacaan Long di atas, apakah analisa anda yang berkaitan dengan kasus tersebut. Jelaskan beberapa faktor yang bisa memperkuat kekuasaan administrasi? Apakah ada cara khusus bagi seorang administrator dalam melindungi posisi kekuasaannya, jelaskan bagaimana?

Istilah Kunci:

inters group (kelompok sefaham)

organizational fragmentation (fragmentasi administrasi)

balance of power (perimbangan kekuasaan)

coordination of goverment (koordinasi pemerintahan)

sources of conflict (sumber conflik)

source of cohesion (sumber kepaduan)

maintaining political support (pemeliharman dukungan politik). []

BAB IV

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAHAN FEDERAL DAN ADMINISTRASI NEGARA; KONSEP DARI MADISON MIDDLE GROUND



Tawar menawar dan negoisasi, bukan perintah dan ketaatan merupakan ciri-ciri dari praktik program antar pemerintahan pada masa kini. Malahan pada masa lampau tradisi ini lebih mendalam lagi dengan apa yang disebut "States right" (hak negara).

Martha Derthick

A. PENDAHULUAN

Hampir di pelbagai negara, masalah yang berkaitan dengan topik hubungan antar pemerintahan jarang menjadi topik pembicaraan. Bentuk-bentuk hubungan tipe-tipe pemerintahan yang ditemukan pada sistem Komunis, dunia ketiga dan negara berkembang, serta negara-negara Barat yang modern memberikan kecil atau sangat sedikit semi otonomi unit lokal dalam pemerintahan. Dengan unit model separti itu, kekuasaan meluncur dan bergerak dari atas ke bawah.

Nyaris tidak ada kompetisi antar kekuatan nasional dari sub unit pemerintahan. Otonomi lokal hampir tak pernah

ditemukan. Hal yang sangat berlawanan, tampak pada ide sentral dari pemerintahan Amerika Serikat yang berbentuk Federal. Dalam struktur Federal, yang dirancang sesuai dengan konstruksi AS, kewenangan kekuasaan didistribusikan ke pelbagai tingkat di Federal, Negara bagian, dan Pemerintahan lokal. Dalam hal-hal tertentu, sistem Federal ini merupakan tuntutan pragmatis pada tahun 1787. Para pendahulu, pada saat itu diharapkan pada situasi sulit dalam mendapatkan dukungan ratifikasi. Namun demikian, pertimbangan ideologis juga merupakan pertimbangan utama dalam mengadopsi sistem Federal ini. para pendahulu, mengalami krisis bahaya dengan adanya kekuasaan top-down ini seperti pada masa monarki George III ataupun hilangnya desentralisasi ekstrim pada pasal Cofederation (seperti tercantum pada Konstitusi AS pertama). Oleh sebab itu para pendahulu memilih format "gabungan", yaitu format Federal. Walaupun diakui, pada butir Konstitusi AS ini, Untuk hal-hal tertantu ada yang belum jelas. Yaitu bagaimana, paket-paket kekuasaan ini didistribusikan pada setiap level dalam pemerintahan.

Di AS, para pelaku administrasi negara seperti bekerja pada posisi "tidak lazim" *(unusual),* yaitu bekeria pada kerangka yang kompleks dalam kewenangan dan aktifitas garapan, yang terkadang harus dilimpahkan pada unit lain pada pelbagai level, *yurisdiction,* ataupun unit pemerintahan yang lain.

Oleh karena ada "ketidak laziman" ini, sering membuahkan persoalan, yang akhirnya memerlukan adanya studi kasus tentang intergovermental relation (IGR). Dengan adanya studi IGR ini, dibahas secara komprehensif tentang kompleksitas sistem Federal yang didasarkan pada adanya saling

ketergantungan (mutual interdependence), fungsi bersama (shared function), dan saling pengaruh (intertwined influence). Morton Grodzin, pernah menunjukkan kebingungannya tentang para administrator negara ini, khususnya pada sistem Federal. Suatu kasus dilontarkan yaitu kasus petugas kesehatan di suatu county, yang disebut "Sanitarian" di suatu county pedesaan : Seorang sanitarian ditunjuk oleh negara bagian, sesuai dengan standar dari pemerintah federal. Gaji dasarnya di peroleh berdasarkan dana dari pemerintah federal ataupun negara bagian. Sedangkan pihak county, hanya berkewajiban memberi mereka fasilitas kantor, dan pengeluaran rutin. Sedangkan di kota besar, pihak county juga berkewajiban memberi uang tambahan serta fasilitas kantor. Tugas pokok petugas sanitaria adalah melakukan pemeriksaan jenis-jenis makanan untuk dikonsumsi sesuai dengan standar pemerintah federal. Tetapi mereka juga mempunyai kewenangan sesuai dengan undang-undang negara bagian dalam hal melakukan pemeriksaan komoditi barang perniagaan antar negara bagian. Ia juga mempunyai kewenangan untuk memeriksa kualitas susu yang diproduksi dari perbatasan negara bagian. Ia (sanitarian) sebenarnya adalah karyawan dari pemerintah Federal pada saat ia menyita minuman keras yang didatangkan dari negara bagian lain secara tidak sah.

Namun ia juga berperan sebagai karyawan/petugas negara bagian pada saat ia melakukan pangawasan dana pembinaan higienes industri, dia juga berperan sebagai petugas lokal dan negara bagian pada saat ia mengawasi pemasokan air bersih, dan dia berperan sebagai petugas lokal pada saat ia melakukan inspeksi penjual daging dan memberikan penyuluhan

penanganan limbahnya. Tetapi pada akhirnya, dia tidak bisa bertindak secara terpisah-pisah dalam tugas itu. Semua kegiatan dan tugasnya di level county dianggap sebagai tugas rutinnya.

Contoh yang dikemukakan Morton Grodzin di atas, adalah contoh ekstrim dari seorang petugas bidang kesehatan pada tingkat county. Tetapi gambaran di atas kurang lazim ditemukan pada administrator-administrani negara dengan memakai... ragam "topi pemerintahan". Federalis terkadang membingungkan pada administrator negara, tentang peran dan tanggung jawab kepada pemerintan AS. Siapa yang menjadi boss? Apakah Pamerintah Federal? Negara Bagian? Lokal? atau siapa? Bagaimana para administrator jawabannya, seperti pada kasus petugas sanitasi, adalah mengaburkan. Akan sangat beruntung pada situasi.

Martha Derthick, seorang Profesor ari Allen Copper masalah pemerintahan dan luar negeri University of
Virginia, dan juga pelbagai artikel mengenai federalism dan masalah antar essay-nya yang berjudul "American Federasim: Madison Middle Ground" yang diterbitkan dalam jurnal Public Administration Review, Derthick menguraikan panjang lebar tentang status federasi dari implikasinya pada administrasi AS. Dalam kerangka konsultasi yang ada, demikian Derthick, James Madison menawarkan "a middle ground" yang menjadi "due supermasi" pada pemerintahan nasional dengan meninggalkan keutuhan negara bagian. Hal tersebut dianggapnya sebagai sesuatu yang sangat berguna. Saat ini, supermasi pemerintahan federal tidak dipertanyakan lagi tetapi untuk

tujuan-tujuan domestik, kerjasama dengan negara bagian sangat diperlukan terutama dalam hal menjalankan fungsi-fungsi yang dijalankannya. Berdasarkan penilaian terbaru, tampaknya sentralisasi tampak jelas pada terutama pada dua puluh lima tahun terakhir ini. Misalnya pada proteksi income (penghasilan dan proteksi program lingkungan. Dalam tahun-tahun terakhir ini pihak pemerintah negara bagian, terutama yang menyangkut kebebasan administratif dan pengambilan kebijakan. Derthick lebih jauh menunjuk bagaimana hubungan antar pemerintahan dibina dan saling memberikan tanggung jawab antara pelaksana pemerintahan. Sebagian besar dari artikelnya, ia lebih banyak menulis alasan-alasan dari pemberian kekekuasaan kepada pemerintah negara bagian dan lokal terutama pada era supermasi nasional yang jelas sesuai dengan sifat alaminya, yaitu "bargaining and negotation, dan bukan berdasarkan commandan obidience (kepatuhan)". Hal ini menunjukan adanya "karakteristik praktis dari program antar pemerintahan".

Sebagai kesimpulannya, Derthick menyatakan, "debat akhir-akhir ini .... menunjukkan adanya isu-isu yang sangat mendasar yang membagi federalist dan anti federalist sejak 200 tahun yang lalu. Dari dua sisi nampaknya mereka mengakui adanya kebebasan dan demokrasi. Mereka membedakan dari dasar pertimbangan distribusi kekuasaan pemerintahan. Itu semua merupakan hal terbaik". Dengan demikian dalam argumennya "Madison Middle ground", bahwa para administrator negara saat ini harus bekerja keras untuk memecahkan masalah yang berkaitan dengan masalah sosial, politik dan ekonomi.

Tulisan Derthick antara lain mereflesikan sebagai berikut :

- Bagaimana dia mengartikan istilah ”fed ralism”? Mengapa ia menggambarkan pada kasus James Madison, untuk memahami pengertian kontemporer ini ?
- Mengapa Derthick berpendapat bahwa ”pada pendahulu yakin bahwa komposisi federal sangat stabil”? Bagaimana pendapat anda?
- Sumber-sumber apa yang dikutip pengarang untuk akhirnya sampai pada suatu kesimpulan bahwa ”bargaining dan negosiasi” dan bukan atas “perintah dan kepatuhan” merupakan karakteristik dari program antar pemerintahan? Apakah anda satuju?
- Apakah yang menjadi kesimpulan bagi para praktisi administrasi negara terutama yang menyangkut dengan istilah training dan keterampilan dalam pekerjaan? (kaji studi kasus 3, ”duping 2.6 million on Bakersfield”, guna membantu kesimpulan anda).

B. AMERICA FEDERALSM MADISON’S MIDDLE GROUN (Federal Amerika: Jalan tengah yang dilakukan Madison)

“Mari kita coba apakah ada jalan tengah yang bisa dilakukan yang pada akhirnya akan mendukung supermasi pemerintah Federal dan mengurangi kekuasaan pada pemerintahan lokal, namun tetap sebagai sub ordinat yang sangat berguna”, Demikian tulis James Madison kepada Edmund Randolph tidak lama setelah dilakukan konvensi konstitusi. Memang

konstitusi Amerika, banyak merupakan buah karya Madisondi Philedelphia, sebagai suatu upaya pencairan untuk jalan tengah.

Pada saat konvensi, banyak pada peserta dari negara bagian meyakini bahwa banyak pengaruh kuat darl pemerintah pusat ketimbang artikel dalam konfederasi. Dan bahkan Para pendukung supermasi nasional mengikuti bahwa negara bagian sepatutnya tidak dihapuskan. Dengan demikian pada saat konvensi ditempatkan "komposisi" atau .compound republic" seperti diistilahkan Madison dalam "Teh Federalist". Yaitu pemerintahan baru yang merupakan kombinasi dari unsur federal dan bentuk nasional, dimana dalam struktur legislatif, negara bagian mempunyai perwakilan yang sama, terutama di DPR, dan di lain pihak perwakilan juga didasarkan pada masyarakat sesuai dengan jumlah yang proporsional.

Pada akhirnya, kreasi ini menjadikan cikal bakal dari prototipe pemerintahan federal, atau sedikitnya merupakan suatu aspek penting dari contoh itu. KC Wheare, dalam tulisannya mengenai pemerintahan federal tahun 1953, mulai mencari definisi yang tepat dari konstitusi AS ini. Kesimpulan dari prinsip dasarnya adalah "pemerintahan federal merupakan divisi kekuasaan antara pemerintahan di bawahnya". Dalam hal tertentu misalnya, pada saat pembuatan uang. Pemerintah umum lebih bebas ketimbang pemerintahan negara bagian, sedangkan negara bagian adalah juga berdiri sendiri dilihat dari kontek pemerintah umum/federal.

Seseorang ingin tahu apakah pendahulu meyakini bahwa "Komposisi" ini cukup stabil. Malahan, beberapa pihak meragukannya. Pada bagian konvensi, jarak antara pemerintah federal yang kemudian diartikan ("kekompakan

untuk kepercayaan multi parti") dan pamerintahan nasional ("yang memiliki operasionalisasi yang lengkap dan sangat menunjang"). Gubernur Morris tampaknya ingin menyatakan bahwa Konvesi harus memilih salah satu: Ia berpendapat bahwa dalam kemasyarakatan harus ada supermasi kekuasaan, dan hanya satu". Dan George head dari Delaware memperkirakan "dalam pemerintahan nasional harus ada dikesampingkan (negara bagian)". Mr. Bedford juga dari Desaware berpendapat bahwa tidak ada jalan tengah antara konsolidasi yang sempurna dan konpederasi negara bagian".

Pada tahun 1828, pada saat komposisi seperti itu berusia 40 tahun, Madison melihat ketidak tentuan tentang prospek tersebut. "Akan sangat bait, apabila perdebatan antara negara dan negara bagian dapat diakhiri dengan cikal bakal yang permanen", demikian tulisnya. Komposisi seperti itu kini mencapai usia hampir 200 tahun. Sampai sekarang tidak mudah untuk memusyawarahkan dalam mamperoleh hasil-hasil yang menjadi bahan perdebatan. Walaupun pemerintah nasional telah menunjukkan superioritasnya. Pada abad ke 19, telah melahirkan debat panjang dan puncaknya teriadi perang sipil (Civil War), yang pada dasarnya pihak negara bagian Sepatutnya memiliki hak untuk memutuskan pertikaian ini dengan mendistribusikan sebagian wewenang kepada kekuasaan pemerintahan.

Pada abad ke 20, peraturan yang berkaitan dengan kekuasaan Pemerintah nasional ditulis resmi dalam sebuah konstitusi – Di lain pihak, sampai sekarang pemerintah nasional tidak bisa berjalan sendiri. Pemerintah negara bagian harus tetap bertahan. Dan bukan hanya sebagai hollow shell (rumah kerang

yang berlubang). Pemerintah negara bagian lebih merupakan *functional entity* yang memiliki konstitusi sendiri, undang-undang sendiri, para pegawai, serta mempunyai sumber dan yang bebas/tersendiri. Bedasarkan, peraturan secara umum, Kongres memberi keleluasaan kepada pertanggung jawaban domestik melalui kerjasama antar negara bagian. Hasilnya adalah kedua level pemerintahan (federal dan negara bagian) dalam sistem pemerintahan federal ini marupakan sesuatu yang intertwined (saling menjalin secara ert). Dan kenyatannya, hal ini merupakan unsur penting dalam pelaksanaan administrasi negara.

Praktek hubungan antar pemerintahan : program bersama

Bagi mahasiswa yang sedang mempelajari masalah federalisme, kejadian antara tahun 1965-1?80, memang bukan tugas yang mudah untuk dipelajari. Banyak hal luar biasa terjadi. Program grant in aid (bantuan grant) berkembang pesat seperti telah terpolakan dengan baik. Program ini kemudian disempurnakan dengan *general revenue shering* dan bantuan yang disebut *broad based grant,* dua diantaranya untuk bantuan program pengembangan masyarakat dan ketenagakerjaan serta pelatihan. Sedangkan program ketiga adalah pelayanan sosial, sebagai salah satu bentuk bantuan bagi masyarakat. Pada tahun 1984, masa pemerintahan Reagan dicoba dikembangkan *lock grant,* dengan mengurangi *general revenue shering.* Sekitar 20 % grant yang diberikan pemerintah federal dapat dikelompokan sebagai *broad based* yaitu untuk tujuan yang bersifat umum.[]

BAB V

DINAMIKA INTERNAL: KONSEP KELOMPOK INFORMAL



- Adminisrasi negara hampir tak mendapat perhatian utama dari Elton Mayo dan Fritz Reothlistberger. Hampir keseluruhan risetnya mengenai studi tentang bisnis di Harvard Businesa School. Namun demikian, hasil kajian tentang bisnis ini memberi pengaruh kepada pemikiran bidang administrasi secara umum. Khususnya dalam hasil kajiannya "*Human Relation or Industrial Sociological School*" dan juga pada teori organisasi. Di sekolah ini pula, dikaji pelbagai hal yang berkaitan dengan Kelompok internal dalam Suatu organisasi yang kompleks, seperti halnya dirintis oleh pendahulunya, yaitu Frederick Taylor sebagai Bapak Manajemen modern, yang menekankan pada kajian organisasi industri, prinsip-prinsip efisiensi, manajeman ekonomi.
- Kajian Mayo dkk juga membahas tentang pengukuran ilmiah dari lingkungan pekerja dalam sektor industri. Idenya adalah bila organisasi manusia secara informal telah diketahui dan kita memperlakukan secara bijaksana, maka

hal tersebut merupakan model dasar bagi peningkatan kualitas hidup dan produktivitas (dan bukan atas dasar proses teknologi dan ekonomi semata).

Pendapat Mayo ini kemudian menjadi inspirasi bagi pemikir berikutnya, yakni: Maslow, McGregor, Herzberg, dan sebagainya.

- Pendapat Mayo ini bukan tanpa kritik. Para Serikat kerja buruh, menuduh Mayo sebagai anti labour union. Para *menthodist* menuduh kajian Mayo tidak ilmiah dan tidak berpijak pada aspek metode ilmiah. Apa temuan dan pendapat Mayo ini yang menjadi kelebihannya? Kebutuhan manusia, nilai-nilai dan perlakuan yang arif memegang peranan penting dalam keberhasilan manjemen *("Human effort, value, concern play a primary roie in any sucessful management efforts").*
- Dalam industri modern, ada tiga (3) masalah utama yang ditemukan *(Mayo, dalam "Hawthorne and Westrn Electric Company")* yaitu :

  (1) Aplikasi sains dan keterampilan teknis pada barang mentah yang akan dijadikan produk.

  (2) Urutan dan cara sistematis dalam mengoperasian, dan

  (3) Pengorganisasian secara *teamwork*/kerjasama.

Poin 1 dan 2 diupayakan agar cara kerja bisa efektif, sedangkan point 3, sebagai usaha ke arah efisiensi.

Agar terciptanya kerjasama *(team work),* maka perlu adanya reorganisasi melalui upaya ke arah terciptanya masyarakat yang adaptif *(adaptive society).*

- Dalam kasus di *Western Electric Company,* ada dua tahap yang dilakukan agar terciptanya efisiensi dan efektivitas kerja, yaitu:

  Tahap satu : Pemeriksaan ruang kerja, dimaksudkan sebagai langkah awal, agar para pekerja dapat merasa tenang dengan suasana kerja yang kondusif.

  Termasuk di dalamnya peraturan jam kerja, waktu istirahat, kondisi kerja yang menyenangkan, dsb.

  Tahap dua : Program Wawancara

  Yaitu, suatu program wawancara kepada karyawan ataupun calon karyawan, guna mengetahui minat, kesenangan, harapan, dan motivasi kerjanya. Dalam program ini juga dibuat suasana kerja sedemikian rupa agar para karyawan bisa berkomunikasi secara terbuka dan mengutarakan segala harapan dan uneg-unegnya. Dengan demikian, para karyawan secara tidak langsung dapat mengetahui siapa dia, rekan sekerja, ataupun atasan kerjanya, sehingga produksi kerja bisa ditingkatkan. Dalam kajian ini dibahas juga *emotional release* (cara pengungkapan emosi), *personal situasion* (situasi pribadi).

- Keuntungan program wawancara ini, yaitu :

  (1) Pada tahap awal, interview merupakan cara karyawan untuk mengekspresikan segala keluhan dan ganjalan psikologisnya.

  (2) Melalui wawancara, dapat lebih meningkatkan kapasitas karyawan sebagai individu dan hubungannya dengan teman sekerja ataupun supervisornya.

(3) Wawancara merupakan usaha lebih mengembangkan individu dengan kelompoknya.

- Dalam studi kasus 6 *(personnel Changes in sity Government)* beberapa pointer yaitu :

  - Konsep kelompok informal cukup penting dalam organisasi modern, walaupun dalam kaitannya ada beberapa hal yang patut mendapat perhatian. Terutama bagi para administrator dituntut untuk lebih realistik, karena pada kenyataannya kelompok informal itu bagaimanapun juga akan melibatkan: perasaan, sistem nilai pendapat, serta sentimen pribadi. Oleh sebab itu, *human group* (kelompok kerja dengan pelbagai ciri manusia), merupakan hal penting. Bagi seorang manager, kemampuan untuk menangani *human group* ini mutlak diperlukan, ke arah penciptaan suasana kerja dan efektivitas dan efisiensi kerja.
  - Pendapat Curtis Copeland, begitu pentingnya kemampuan untuk mempartimbangkan faktor-faktor manusiawi *(human element)* sebelum kebijakan ataupun keputusan yang berkaitan dengan inovasi manegerial dalam sektor administrasi kemasyarakatan.
  - Dalam studi kasus 6 diilustrasikan, seorang *city manager* (walikota) di kota Grovetown, kota sedang di Texas, yang mencoba mempekerjakan seorang *personal director* (direktur kepegawaian) guna menata kembali bagian personalia di kota tersebut. Dalam perkembangannya, direktur baru itu kemudian mengadakan pelbagai

perubahan. Suasana betul-betul berubah walaupun dalam perkembangannya terdapat *conflict,* adanya kontoversial, karena tidak semua karyawan siap dengan adanya reformasi tersebut. Namun demikian, ini menjadi pelajaran berharga bagi administrasi negara, bahwa perubahan di bidang personalia bisa menghembuskan angin segar, walaupun pada tahap awal penuh dengan tantangan dan *conflict.[]*


YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
اهل السنة والجماعة
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU


YAYASAN
INDRA EDUCATION COLLEGE


المعهد الإسلامي العصري دار المتقين
PONPES MODERN DAARUL MUTTAQIEN TEMBILAHAN


PONPES MODERN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI


SMK DR. INDRA ADNAN INDRAGIRI COLLEGE


SEKOLAH TINGGI ILMU KESEHATAN
HUSADA GEMILANG



LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama


UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU



Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.
Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan: Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Wahid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.



Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

